

*Thèse de doctorat présentée à l'École nationale d'administration publique
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique pour
l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph.D.)*

Thèse intitulée

**Le rôle et la place de la conflictualité dans la Gestion intégrée des zones
côtières (GIZC) : le cas des Iles-de-la-Madeleine**

Présentée par

Anne Fauré

Mai 2016

La thèse intitulée

Le rôle et la place de la conflictualité dans la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) : le cas des Iles-de-la-Madeleine

Présentée par

Anne Fauré

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Michèle Charbonneau, Professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et présidente

Isabelle Fortier, Professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et directeur ou directrice de thèse

Claude Rioux, Professeur à l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) et co-directeur de thèse

David Talbot, Professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP)

Mario Gauthier, Professeur à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et Examineur externe

DEDICACE

Je dédie ce travail aux familles Fauré, Kirten, Benahmed.

Ridentia Murmura Ponti (Georges Fauré)

« Les vertus se perdent dans l'intérêt comme les fleuves dans la mer » (François de la Rochefoucauld)

REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier ma directrice de thèse Isabelle Fortier et mon codirecteur de thèse Claude Rioux qui n'ont cessé d'être à mes côtés durant ces longues années et qui m'auront conduit au bout l'aventure de la thèse de doctorat. Isabelle, tu m'as permis de vivre ma thèse comme un voyage d'aventure en haute mer, j'ai pu profiter de moments de grandes libertés où mon esprit s'est nourri et épanoui, mais aussi des moments de doutes qui forgent et qui poussent à la persévérance. Tout au long de ce voyage, tu auras été ma boussole qui m'a conduite malgré les tempêtes et les périodes de grands froids à frayer mon chemin petit à petit entre les glaces. Tu m'as permis de trouver en moi les ressources nécessaires pour accomplir cette traversée, merci pour le temps et toute la confiance que tu m'as accordée. Il y a 10 ans déjà, Claude, tu étais déjà mon phare qui allait me guider et me propulser vers ce rêve fou, merci pour ta générosité et ton humour qui m'ont permis de maintenir la tête hors de l'eau. C'est aussi grâce à toi que j'ai pu poser mon ancre quelque temps dans ce merveilleux archipel des Îles-de-la-Madeleine. Finalement, merci à tous les deux de m'avoir intégré dans vos projets de recherche présageant de futures aventures hors des sentiers battus.

Merci aux membres de mon jury. Merci à Madame Michelle Charbonneau, Monsieur David Talbot et Monsieur Mario Gauthier pour votre disponibilité et vos commentaires à l'égard de mon travail. Je souhaite également remercier les professeurs de l'ENAP qui m'ont accompagnée au cœur de la scolarité de mon doctorat. D'ailleurs, merci à Madame Gladys Symons qui m'a permis dès les débuts de mon parcours de faire des sauts épistémologiques qui ont révolutionné ma manière de concevoir le monde ainsi qu'à Monsieur Gérard Divay qui m'a accompagné et guidé au cours de ma scolarité et mon examen doctoral.

Je désire ensuite remercier toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer et qui ont généreusement donné de leur temps pour contribuer au fil des années à cet exercice de réflexion. Un merci particulier à Yves, Annie et Raymond, Marianne et tous les Madelinots et néo-Madelinots qui m'ont permis de réaliser ce travail.

Merci à ces chercheurs si passionnés qui m'ont épaulé et guidée durant toutes ces années. Merci à Jean-Claude et Lucie pour votre soutien continu depuis la maîtrise et vos réflexions aiguës qui ont fait murir ma pensée. Je tiens à remercier Thierry et Brice qui m'ont constamment encouragée à chacune de nos rencontres. Merci à tous les spécialistes de l'information qui m'auront permis de mettre la main sur ces ouvrages et articles si importants pour mon travail de Montréal à Shippagan. Un merci spécial à Louba, Yves et Jocelyn pour vos encouragements continus. Merci à mes collègues de l'ENAP, Kim, Luc, Sébastien, Constance, Serge. J'ai une pensée pour Stéphane A. avec qui j'ai partagé ma scolarité de doctorat et qui nous a quittés beaucoup trop tôt. J'aimerais remercier Madame Anne-Louise Raymond pour son aide pour le travail de retranscription de mes entrevues. Un énorme Merci à Jacques Audet qui m'a énormément aidé pour le travail de relecture, de correction et de mise en forme lors de la dernière ligne droite de ce travail. J'ai une pensée pour Raymond Jost qui est venu jusqu'en Acadie avec une énergie débordante pour partager un projet grandiose de symphonie des Grands-Lac - Saint-Laurent et qui aujourd'hui n'est plus des nôtres.

Je voudrais aussi exprimer ma reconnaissance à mes amis, professeurs et étudiants de l'Université de Moncton campus de Shippagan qui m'auront donné la chance durant quelques années de poursuivre mon travail doctoral et en même temps de m'ouvrir à l'enseignement. J'aimerais d'ailleurs remercier tout particulièrement les étudiants et les professeurs du Baccalauréat en Gestion intégrée des zones côtières qui m'ont également accompagnée dans tout ce processus. Merci à tous mes amis qui m'ont permis de réaliser ce grand rêve et qui m'auront soutenu chacun à leur manière au cours de ce processus en me rabâchant que « pas capable est mort ». Merci à toi Céline qui a relu et corrigé de nombreuses pages de mon travail, merci pour ton soutien indéfectible d'année en année et cela malgré nos périodes d'adversité. Dounia, merci d'avoir compris que mon rythme de navigation serait unique. Kim, merci d'avoir vogué à mes côtés durant de nombreuses années, je n'oublierai pas le réconfort, les conseils et le soutien que tu m'as généreusement offert. Je souhaite également remercier Émeline, Emmanuelle, Michelle, Dominique, Julie, Élise, Donald, Marie, Alain, Christine, Jacinthe, Guilmond, Andrée, Boul, Michel, Carole, Claire D., Janik, Jean, Tashan,

Marthe et à toi Gisèle qui veille sur nous... Merci à toi Anne qui m'a donné le goût de la recherche dans ces territoires du bout du monde. Merci à tous ceux qui ont eu des pensées bienveillantes à mon égard et, notamment, aux îliens de la Guadeloupe. Merci à Brigitte (pour tes heures de relectures et pour le temps passer à l'imprimante), Marie et Jocelyn (pour votre accompagnement continue et spirituel).

Enfin, c'est surtout à ma famille que je souhaite dédier ce travail. Sans votre océan d'amour, je n'aurais jamais pu aboutir. C'est tout particulièrement à mes parents que je souhaite dédier ce travail, vous qui m'avez transmis toute cette force et ce courage pour arriver à réaliser ce rêve. Je souhaite offrir ce travail à une grande amoureuse des mers et des océans, toi maman. Tu m'as tout donné avec tant de douceur pour accomplir toutes ces étapes. Merci d'avoir relu attentivement des passages de cette réflexion. Merci à toi papa qui m'a permis de m'accrocher et à ne jamais lâcher mon objectif en mettant en œuvre la technique du dos rond. Merci à ma petite sœur Astrid qui m'a accompagnée jusqu'au bout et m'a aidé à relativiser en ayant toujours les mots justes. Merci à Philippe qui a généreusement réservé ses soirées pour relire des passages de ce travail. Merci à mon petit frère Alexandre qui m'a offert une écoute très attentive et des conseils avisés. J'ai une pensée spéciale pour mon grand-père et ma grand-mère qui, très jeune, m'ont appris à réfléchir et à philosopher « en grand et en petit ». Merci à ma famille acadienne. Merci à Violette et Brahim pour votre appui constant et indéfectible surtout durant ces dernières années. Merci Violette pour ces moments de relecture que tu m'as accordés. Merci Geneviève et Salim pour votre bienveillance à l'égard de mon travail.

Mon travail s'adresse tout particulièrement à mes filleuls et nièces : Esteban, Alban, Nina, Lilya et Zora et les petits bouts qui naîtront bientôt. Même si ce travail représente une goutte d'eau dans un océan, j'ai l'espoir qu'il contribue à un mouvement commun de résistance qui vous permettra de contempler, déguster et protéger les joyaux de nos mers et océans : « AH! Je [vous] apprendrai à chérir cette terre exiguë, mais où toutes les merveilles de la Nature se côtoient » (Condé, 2010, p.40). Merci à la Fraternité Monastique de Jérusalem. Merci à mes amours d'animaux, fidèles compagnons de route toujours prêts à traverser vents et marées à mes côtés.

Je souhaite finalement remercier mon conjoint, Yacine Benahmed qui par ses milliers d'attentions quotidiennes (dont celle du confortable fauteuil de bureau), son écoute indéfectible, et ses encouragements continus m'a accompagnée sans relâche dans cette traversée. Nous étions tous les deux dans le même bateau contre vents et marées, à maintenir le cap, à parfois garder la tête hors de l'eau, d'autres fois à profiter de l'œil du cyclone pour se reconcentrer. Merci pour tout ce que tu as fait pour moi et merci d'avoir partagé ce rêve fou avec moi...Je suis là et serai là pour ton arrivée, fier de ce que nous aurons accompli.

RESUME

Les zones côtières sont des territoires riches, fragiles et complexes qui lient la terre et la mer. Ils connaissent des pressions et des enjeux largement reconnus surtout dans le contexte des changements climatiques. Le Canada et le Québec ont pris conscience de ces enjeux à la fin des années 70 alors que la qualité des eaux du Saint-Laurent était problématique. Le Plan d'action Saint-Laurent (PASL) fut une première initiative conjointe pour atténuer les pressions subies par cet écosystème. Peu à peu, à l'échelle fédérale comme à l'échelle provinciale, des cadres normatifs d'action ont pris forme pour gérer durablement l'ensemble des mers et littoraux. Parmi les initiatives proposées, les instruments de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ont pris un essor dans les années 90. Il s'agit d'instruments processuels permettant, par la participation du public, la concertation et la prise en compte de l'échelon local, de mettre en œuvre une politique de développement durable sur les littoraux et les mers. Ces derniers visent, par l'intégration et la concertation, à atténuer d'une part les conflits d'usage, mais aussi à proposer un développement qui tienne compte des dimensions environnementales, sociales et économiques.

Les recherches sur la GIZC se sont d'abord concentrées au niveau organisationnel et managérial, en proposant un éclairage sur ces nouvelles formes d'organisation collective territoriale et le fonctionnement de ces nouveaux processus de gestion (Hazel *et al.*, 2006). D'autres études ont tenté de saisir la portée et l'efficacité de ces dispositifs du point de vue de la mise en œuvre du développement durable (Gareau, 2000 et 2014; Gareau et Lepage, 2005). Une grande majorité de travaux ont exploré le rôle des acteurs locaux dans ces nouveaux mécanismes de gouvernance locale (Plante *et al.*, 2006). Ces recherches font la promotion de la concertation, du consensus, et de l'atteinte d'une plus grande équité en délaissant les questions de pouvoirs, d'autorité, de conflits, et de ressources nécessaires pour mettre en œuvre la GIZC. Pourtant, la gestion intégrée, en tant que dynamique sociale, modifie les rapports de force locaux (Nichols, 1999), et peut, par le fait même, constituer une source additionnelle de conflits et de dégradation environnementale, alors même que l'instrument est censé servir à s'en prémunir. Elle manquerait aussi de l'autorité et des ressources nécessaires pour être efficace (McKenna et Cooper, 2006), et laisserait l'action locale reposer sur un consensus incertain et une neutralité bienveillante de l'État (Billé, 2006). C'est pourquoi il est pertinent d'explorer le rôle et la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC, afin de mieux cerner la dimension politique de l'instrument et de saisir les bénéfices d'une démocratie agonistique.

Il nous apparaît alors opportun d'explorer la GIZC comme un instrument d'action publique qui n'est pas neutre. En effet, les instruments participatifs comme la GIZC sont des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent les rapports gouvernants/gouvernés (Lascoumes et Le Galès, 2004). Plus spécifiquement, en explorant le rôle et la place de la conflictualité dans ces dispositifs participatifs, il est possible de contribuer à une réflexion critique sur la GIZC (Billé, 2006; Gareau 2000 et 2013; Gareau et Lepage 2005; Gauthier et Lepage 2005;

Lepage, Gauthier et Champagne, 2002; Margerum, 2011, 2015; Mermet 1992; Nichols, 1999).

Cette recherche de nature qualitative s'appuie sur l'étude du cas du territoire provincial québécois des Îles-de-la-Madeleine. Ce territoire a un long historique de GIZC avec notamment la présence d'un comité ZIP et plusieurs autres organismes environnementaux qui agissent de façon concertée. Par ailleurs, deux nouveaux projets en mer et sur terre, liés à l'industrie des hydrocarbures sont venus bousculer les acteurs engagés dans le développement durable du territoire madelinot. Les controverses qui se sont construites autour de ces deux projets de développement nous ont permis d'explorer avec plus d'acuité la capacité des instruments de GIZC à se saisir de cette conflictualité ambiante. En analysant les effets d'instrumentation (Lascoumes et Le Galès, 2004), nous avons pu identifier les limites des instruments GIZC à prendre en charge la conflictualité et comprendre les rationalités politiques qui expliquent cette tendance. La conflictualité est ballottée d'un instrument à l'autre, voire étouffée, non seulement par les règles de fonctionnement de l'instrument et la manière dont les enjeux sont problématisés en fonction des ressources dont disposent les acteurs qui pilotent ces instruments, mais également selon la nature des institutions qui les portent.

Cette lecture de l'instrumentation de l'action publique nous a permis de construire une grille de lecture de la conflictualité à partir d'une adaptation enrichie du modèle théorique de Hirschman (1970) : « exit, voice loyalty », pour notre cas d'étude. Cette grille met en évidence les différents mécanismes de résistance utilisés par les acteurs engagés dans, autour et envers les instruments en tenant compte de l'insularité pour faire valoir leurs points de vue divergents et créer des espaces pour que la conflictualité se déploie. Notre analyse montre que des conflits latents ou ouverts apparaissent sous diverses formes, lieux et échelles de temps.

Au final, même si la plupart des instruments examinés sont peu propices à la mise en place d'une réelle démocratie agonistique (Blondiaux, 2008), la prise en charge de la conflictualité par plusieurs mouvements populaires et coalitions d'acteurs permet de néanmoins de transformer ces instruments en « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) et de dessiner les contours d'une gouvernance émergente construite sur un bien commun territorialisé. Ainsi, malgré la présence de cadres normatifs solides portant la GIZC, il existe un profond décalage entre, d'une part la gestion intentionnelle des zones côtières dirigée selon les principes de développement durable et de gestion écosystémique et, d'autre part, la gestion effective qui demeure fragmentaire, orientée secteur par secteur et surtout guidée par des intérêts privés. L'État maintient un mode de fonctionnement hiérarchique et techniciste derrière l'illusion d'instrument de GIZC et laisse les communautés côtières sans réels pouvoir d'action.

Mots-clés : instrumentation de l'action publique, conflictualité, gestion intégrée des zones côtières, gouvernance territoriale, bien commun

ABSTRACT

Coastal areas are rich, complex and fragile territories which bind the land and the sea. Those ecosystems face pressure and challenges that are widely recognized, especially in the context of climate change. Both the Government of Canada and the Government of Québec have become aware of these issues in the late 70s, while the quality of the St. Lawrence River water was an issue. The St. Lawrence Action Plan (SLAP) was a first joint initiative to reduce the pressure on the ecosystem. Gradually, at the federal level as well as at the provincial level, normative policy frameworks were set up to manage all the seas and coastlines in a sustainable way. Among the proposed initiatives, the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) public instrument was extensively applied in the 90s. These processual instruments allow, through public participation, to consult and consider various stakeholders at the local level, to implement sustainable development policies pertaining to the coasts and seas. They aim to mitigate the conflicts of use, but also to put forward a development that takes into account the environmental, social and economic dimensions, by fostering integration and cooperation.

Research on ICZM initially concentrated on organizational and managerial aspects by offering insights into these new forms of collective territorial organization and the ways these new management processes were working (Hazel *et al.*, 2006). Other studies have tried to understand the scope and effectiveness of these devices from a sustainable development implementation perspective (Gareau, 2000 and 2013; Gareau and Lepage, 2005). A vast majority of studies have explored the role of local actors in those new local governance mechanisms (Plante *et al.*, 2006). These research efforts promote dialogue, consensus, and achieving greater equity, leaving aside issues of power, authority, conflict, and other resources required for implementing ICZM. However, integrated management, as a social dynamic, changes local power relations (Nichols, 1999), and can, as a result, be an additional source of conflict and environmental degradation, even though this instrument is supposed to prevent them. It also lacks the authority and the required resources to be effective (McKenna and Cooper, 2006), and lets local action rely on an uncertain consensus and a benevolent neutrality of the State (Billé, 2006). This is why it is interesting to explore the role and place of conflicts in the ICZM instruments so as to better understand the political dimension of the instrument as well as the benefits of an agonistic democracy.

It seemed appropriate to explore ICZM as a public policy instrument that is not neutral. Indeed, participatory instruments such as ICZM, are both technical and social instruments that organize the relationships between the governing and the governed (Lascoumes and Le Gales, 2004). Specifically, by exploring the role and place of conflicts in those participatory systems, it is possible to contribute to a critical reflection on ICZM.

This qualitative research is based on a case study of the Magdalen Islands, a territory owned by the province of Quebec. This territory has a long history of ICZM, including the presence

of a Priority Intervention Area committee and several other environmental organizations that act in a concerted manner. Moreover, two new terrestrial and marine oil and gas exploration projects have challenged the actors involved in this territory's sustainable development. The controversies that have emerged as a result of these two development projects have provided us with the opportunity to explore more sharply the ICZM capacity to grasp conflict potential. By analyzing the effects of instrumentation (Lascoumes and Le Gales, 2004), we were able to identify the limits of the ICZM instruments to address conflict potential and to understand the political rationalities behind this trend. Conflict potential is reeled from one instrument to another, or even suppressed, not only by the instrument's operating rules and the way issues are presented depending on the resources available to those players that control the instruments, but also according to the nature of the institutions that control them.

This reading of public policy instruments has enabled us to build a conflict policy framework based on an enriched adaptation of Hirschman's model (1970) : "exit, voice and loyalty" for our case study. This model highlights the different resistance mechanisms used by actors engaged in, around and towards instruments by taking into account insularity to assert their divergent views and create spaces for conflict potential to unfold. Latent or open conflicts arise in different forms, locations, and time scales, as our analysis will show.

Finally, although most of the instruments examined are not conducive to the establishment of real agonistic democracy (Blondiaux, 2008), the management of conflicts by several popular movements and coalition of actors nevertheless allows to turn these instruments into "tournaments" (Lascoumes and Le Bourhis, 1998) and to outline an emergent governance built on a regionalized common good. Thus, despite the presence of solid normative frameworks for ICZM, there is a big discrepancy between, on the one hand, the intentional coastal management led by the principles of sustainable development and ecosystem management and, on the other hand, effective management, which remains fragmentary, oriented sector by sector and primarily guided by private interests. The State maintains a hierarchical and technicist operating mode behind the ICZM instrument illusion and leaves coastal communities with no real power to act.

Keywords: public action instruments, conflict, integrated coastal management areas, common good, territorial governance

TABLE DES MATIERES

DEDICACE	V
REMERCIEMENTS	VII
RESUME	XI
ABSTRACT	XV
TABLE DES MATIERES	XVII
LISTE DES TABLEAUX	XXV
LISTE DES FIGURES ET SCHEMAS	XXVII
LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	XXIX
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES : ETAT DE LA LITTERATURE ET PROBLEMATIQUE	7
1.1 La rhétorique de la zone côtière	7
1.1.1 Du dynamisme	10
1.1.2 De la complexité	11
1.1.3 De la richesse et des intérêts variés	12
1.1.4 De la divergence et des conflits	14
1.2 Le contexte d'émergence et de formulation du concept de GIZC : transfert des réflexions de la scène internationale au Canada et spécificité de la province de Québec	15
1.2.1 De l'émergence d'un concept à sa formulation grâce aux réflexions sur la scène internationale	15
1.2.2 Le cadre normatif canadien pour la gestion des zones côtières	17
1.3 La gestion intégrée des zones côtières : un concept tentaculaire	27
1.3.1 De l'acronyme au « buzzword »	27
1.3.2 Qu'est-ce que la gestion intégrée des zones côtières?	28
1.4 Les faces cachées de la gestion intégrée des zones côtières	39

1.4.1	Obsessions, désillusions et ratés de la gestion intégrée des zones côtières	39
1.4.2	Problématiser la GIZC par son rapport à la conflictualité	44
CHAPITRE II. LE CADRE THEORIQUE		49
2.1	L'approche de l'instrumentation de l'action publique	49
2.1.1	Les instruments de l'action publique et le recours aux approches critiques.....	49
2.1.2	L'approche de l'instrumentation de l'action publique.....	52
2.1.3	L'instrumentation de l'action publique et la place des résistances.....	54
2.2	Proposition d'un cadrage et des éléments de repère pour explorer la place et le rôle de la conflictualité.....	55
2.2.1	L'action publique : un pentagone à géométrie variable.....	55
2.2.2	Éléments de repère et analyse de la conflictualité	60
CHAPITRE III. LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....		67
3.1	Le positionnement épistémologique et ontologique	67
3.2	La stratégie de recherche.....	70
3.2.1	Le choix du cas et effets heuristiques de deux projets : des controverses et des instruments	70
3.2.2	Un design de recherche souple et interprétatif.....	72
3.3	La collecte de données	77
3.3.1	L'observation non participante	78
3.3.2	L'analyse documentaire	83
3.3.3	L'entretien de recherche	84
3.3.4	Le journal de bord et réflexivité.....	87
3.4	Le traitement, l'analyse et la présentation des données	89
3.5	La rigueur et les critères de scientificité	91
3.6	Les considérations éthiques.....	93
3.7	Conclusion	94
CHAPITRE IV. UN PORTRAIT DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE ET LA GENESE DE LA GIZC.....		97
4.1	Le cas d'un archipel en forme d'hameçon au cœur du golfe du Saint-Laurent	97
4.1.1	Les Îles-de-la-Madeleine : un pied-à-terre en mer rare et fragile	97

4.1.2	Quelques caractéristiques socio-économiques.....	102
4.1.3	Quelques autres secteurs économiques.....	106
4.1.4	Une identité madelinienne forte.....	109
4.1.5	L'organisation territoriale.....	115
4.2	La genèse de GIZC aux Îles-de-la-Madeleine.....	119
4.2.1	L'avant GIZC madelinienne (1970-1993).....	119
4.2.2	Le tournant des années 90 : la gestion durable de l'environnement Madelinot par des OBNL (1993-1998).....	129
4.2.3	La mise en œuvre de la GIZC (1998-2002).....	134
4.2.4	Une réinterprétation progressive de la GIZC : entre difficultés et changements d'échelle (2002-2011).....	139
4.2.5	Actualité et défis d'avenir pour la GIZC (2011 à aujourd'hui).....	149
	CHAPITRE V. LA GIZC MISE AU DEFİ D'UN PROJET PETROLIER EN MER : UNE LECTURE PAR L'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	155
5.1	Une présentation du dossier des hydrocarbures marins.....	157
5.2	Une mise en contexte historique : les débuts de l'exploration pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent.....	157
5.3	Le projet d'exploration en mer Old Harry.....	161
5.3.1	Le site Old Harry.....	161
5.3.2	La compagnie qui vise Old Harry.....	163
5.3.3	Le golfe du Saint-Laurent : une souveraineté contestée par les provinces.....	163
5.3.4	Les accords sur les Offices extracôtiers.....	167
5.3.5	Des moratoires en route.....	168
5.3.6	De nombreuses inquiétudes sur les risques et les impacts.....	170
5.4	Des hydrocarbures et des instruments de concertation et de participation du public.....	173
5.4.1	L'historique de l' <i>Irving Whale</i> : une première construction d'instruments à travers la mobilisation populaire.....	173
5.4.2	Des instruments de concertation politisés, mais pas trop : activation de la gouvernance locale.....	177
5.5	Des instruments volontairement tronqués et dépolitisés : le cas de l'EES2 et la gouvernance provinciale.....	205

5.5.1	Qu'est-ce qu'une évaluation environnementale stratégique?	205
5.5.2	L'origine des EES sur les hydrocarbures marins au Québec	206
5.5.3	Une EES dans les mains du privé	208
5.5.4	Une lecture des effets de l'EES2	210
5.6	L'émergence de contre-pouvoirs.....	215
5.6.1	Madelinots pour le respect du Golfe : mouvement populaire.....	216
5.6.2	Madelinots en alerte : mouvement virtuel	218
5.6.3	Attention Fragîles : une voix madelinienne dans la Coalition Saint-Laurent, véritable groupe de pression.....	219
5.7	Mise en perspective et retour sur une actualité prolifique	221
CHAPITRE VI. LA GIZC MISE AU DEFI PAR UN PROJET GAZIER A TERRE : UNE LECTURE DE L'ACTION PUBLIQUE PAR L'INSTRUMENTATION		225
6.1	Une présentation du dossier des hydrocarbures terrestres	226
6.1.1	Le contexte historique de l'exploration gazière et pétrolière au Québec	226
6.1.2	Éléments de repères sur le régime minier actuel : entre anachronisme et conflictualité inévitable.....	229
6.1.3	Le projet de Gastem	231
6.2	Des instruments de concertation pris en otage par des problématisations particulières du projet gazier.....	235
6.2.1	La construction d'une problématisation.....	236
6.3	Des instruments volontairement tronqués : le cas des Forums régionaux sur les hydrocarbures	251
6.4	L'émergence de contre-pouvoirs.....	255
6.4.1	Énergie Alternative : un leader et un entrepreneur de politique	255
6.4.2	Des instruments en retrait et un peu trop « discrets ».....	259
6.5	L'obtention d'un BAPE « tant attendu ».....	261
6.6	Le retour en force des municipalités : contre-pouvoir autour de l'eau et questionnement sur le rôle de l'État québécois.....	267
6.6.1	Des citoyens mobilisés et le règlement de Saint-Bonaventure	267
6.6.2	Le cas de la municipalité de Gaspé : l'effet tache d'huile	272
6.6.3	La municipalité des Îles-de-la-Madeleine : solidaire avec Gaspé	277

6.6.4	Une réponse juridique plutôt que politique.....	277
6.7	Mise en perspective et retour sur une actualité galopante	280
CHAPITRE VII. UNE LECTURE DE LA CONFLICTUALITE AUX ÎLES-DE- LA-MADELEINE : A PARTIR DES FUTURS PROJETS D'EXPLORATION ET D'EXPLOITATION D'HYDROCARBURES EN MER ET SUR TERRE ET DES INSTRUMENTS DE GIZC		
7.1	Les éléments théoriques et les points de repère pour explorer la conflictualité dans notre cas d'étude	288
7.1.1	Une gradation dans les comportements	289
7.1.2	Un point de basculement dans le polémique?.....	290
7.1.3	Le conflit et les liens forts : prise en compte du contexte de l'insularité	290
7.1.4	Le conflit et le modèle de Hirschman	294
7.2	Les manifestations de la conflictualité.....	297
7.2.1	Les positions allant des engagements clairs aux tensions subtiles	297
7.2.2	L'expression artistique.....	300
7.2.3	Le développement des expertises spécialisées et des apprentissages	300
7.2.4	Les « tournois » et la conflictualité.....	302
7.3	Les mobiles de l'engagement dans ces luttes.....	303
7.3.1	Des objectifs et des arguments communs aux deux dossiers.....	303
7.3.2	La nécessité de revoir la construction d'un bien commun élargi et l'effet de contagion des luttes	305
7.3.3	Des engagements bien éloignés de la défense d'intérêts égoïstes	306
7.4	Les stratégies des acteurs et les trajectoires de la conflictualité	309
7.4.1	La gamme des <i>voices</i> : des mécanismes de résistances diversifiés	313
7.4.2	Des pratiques de résistance par l' <i>exit</i>	341
7.4.3	Des comportements ambigus : le <i>loyalty</i> entre apathie subie et apathie choisie.....	357
7.5	Un bilan de la conflictualité au regard des instruments	363
7.5.1	Les moments des résistances et des réactions à la conflictualité	364
7.5.2	Deux tendances fortes dans les mécanismes utilisés pour évacuer la conflictualité	375
7.5.3	Un bilan du rôle de la conflictualité.....	379

7.6	Conclusion	391
	CONCLUSION GÉNÉRALE	393
1	PROBLEMATISER LES INSTRUMENTS DE GIZC COMME MODE DE GOUVERNANCE : BILAN ET CONSTATS GÉNÉRAUX RELATIFS AUX INSTRUMENTS	395
1.1	Des instruments de GIZC en dehors des jeux de la gouvernance hiérarchique?	397
1.2	Quelle gouvernance pour le dossier des hydrocarbures marins?	398
1.3	Quelle gouvernance pour le dossier des hydrocarbures terrestres?	402
2	LES FORCES ET LIMITES D'UN CADRAGE PAR L'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES CHOIX METHODOLOGIQUES	403
2.1	Les instruments de GIZC au regard de la difficile question de la conflictualité	404
2.1.1	Des acteurs et des instruments	404
2.1.2	Des représentations véhiculées par les instruments et par les acteurs	406
2.1.3	Des instruments processuels en constante évolution	406
2.1.4	Des instruments comme des institutions sociales	409
2.1.5	Des effets inattendus des instruments	411
3	L'EMERGENCE D'UNE GRILLE ANALYTIQUE POUR UNE LECTURE DE LA CONFLICTUALITE.....	412
3.1	Les forces et les limites de notre grille d'analyse	413
3.2	Les mouvements : entre logiques d'exclusion, polémisation et refuge dans le silence.....	415
3.3	Les « tournois » et les moments de résistance	417
4	LA GIZC MISE AU DÉFI DES ENJEUX MULTINIVEAUX : BILAN ET CONSTATS GÉNÉRAUX	417
4.1	Le décalage entre les cadres normatifs et la gestion effective des mers et des littoraux	418
4.2	Une compréhension du rôle de la conflictualité : des résistances organisées autour du bien commun territorialisé	422
4.3	La GIZC mise au défi du développement durable?	425

5 QUELQUES AVENUES DE RECHERCHE ET QUELQUES CONTRIBUTIONS POUR L'ENSEIGNEMENT ET LES COMMUNAUTES COTIERES	430
BIBLIOGRAPHIE	434
ANNEXES	482
ANNEXE A. GIZC : CADRE NORMATIF D'ACTION, PLANIFICATION ET PARTICIPATION PUBLIQUE	483
A.1 Partage des compétences en zones côtières	483
A.2 Cadres normatifs d'actions.....	484
A.3 Le Plan d'action Saint-Laurent et l'évolution des différentes ententes au fil du temps	485
A.4 Le processus de planification de la GIZC proposé par le MPO.....	489
A.5 Démarche de planification pour la mise en place de la GIZC proposée par les guides méthodologiques de l'UNESCO	490
A.6 Les différentes formes de participation du public vers la décision.....	491
ANNEXE B. DECOUPAGES DU TERRITOIRE	492
B.1 Découpages des zones maritimes du Canada selon la Convention internationale du droit de la mer de Montego-Bay (1982).....	492
B.2 Représentation du découpage territorial associé aux 14 Comités Zones d'intervention prioritaire (ZIP) (SSL, 2011).....	493
B.3 Représentation du territoire des Îles-de-la-Madeleine avec les limites du comité ZIP, de la municipalité et de la MRC (SSL, 2011)	494
B.4 Les cinq comités de gestion intégrée des plans d'eau intérieurs des Îles-de-la-Madeleines coordonnés par le Comité ZIP : extrait du dépliant proposé par le MPO	495
B.5 Territoire couvert par différentes initiatives de gestion intégrée dans le Saint-Laurent : OBV, Comité ZIP et Comité côtier	496
B.6 Représentation des 40 zones de gestion intégrée des ressources en eau.....	497
B.7 Représentation des cinq zones étendues de gestion des océans et biorégions pour la gestion des aires marines protégées au Canada	498
B.8 Territoire couvert par la zone étude de la gestion intégrée du golfe du Saint-Laurent (GIGSL).....	499
B.9 Le golfe du Saint-Laurent et ses frontières interprovinciales (selon le principe d'équidistance de 1964) et les frontières provinciales-fédérales selon le gouvernement fédéral.....	500

B.10	Découpage des régions administratives du MPO.....	501
B.11	Territoire couvert par les zones de gestion intégrée des ressources en eau du Saint-Laurent.....	502
B.12	Les limites des offices extracôtiers sur les hydrocarbures et celle du potentiel office québécois	503
ANNEXE C.	CHRONOLOGIE DE QUELQUES EVENEMENTS CLES	504
ANNEXE D.	RESUME DE LA REVUE DE PRESSE.....	513
ANNEXE E.	MANIFESTATIONS ET ENGAGEMENTS DANS LA CONFLICTUALITE	540
E.1	Partage de mémoire-type par la Coalition Saint-Laurent dans le dossier des hydrocarbures marins	540
E.2	Manifestations et engagements de la conflictualité dans le dossier des hydrocarbures terrestres	544
ANNEXE F.	CATEGORIES CHOISIES POUR NOTRE GRILLE D'ANALYSE (ADAPTE DE GRIMA, F. ET GLAYMANN, D. (2012)).	549
ANNEXE G.	QUELQUES EXEMPLES DU « VOICE » ARTISTIQUE	551
G.1	Présentation de l'annonce de la pièce de théâtre musicale, intitulée « Notre Drame de par ici » dans un mémoire DM24, au Bape (2004) sur les levés sismiques.....	551
G.2	Conférence de Zachary Richard en septembre 2010 invitation d'Attention Fragile et du Comité de travail sur les hydrocarbures.....	552
G.3	Marianne Papillon reprendra la carte 5.3 intitulée « Zones de sensibilité » du document d'information, du rapport préliminaire de l'EES2 pour la transformer en une œuvre intitulée « Mer Nourricière ».	553
G.4	Utilisation de caricatures comme <i>voice</i> artistique cynique. Un exemple de mise en scène de la ministre des Ressources Naturelles du Québec, Nathalie Normandeau, du gouvernement libéral de l'époque dans le dossier hydrocarbures marins.....	554
G.5	Utilisation de caricatures comme <i>voice</i> artistique cynique. Un exemple de mise en scène du Maire des Îles-de-la-Madeleine, Joël Arseneau, devant faire face aux pétitions déposées contre le projet de Gastem lors de l'automne 2011.	555
ANNEXE H.	QUELQUES ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES.....	556
H.1	Grille d'entrevue	556
H.2	Éléments concernant la collecte de données	576

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 7.1. Quelques formes de résistance propres à la phase de conception des instruments.	367
Tableau 7.2. Quelques formes de résistances mises en place au moment de l'appropriation des instruments par les acteurs concernés.	370
Tableau 7.3. Quelques formes de résistance propres à la phase de mise en œuvre des instruments.	374

LISTE DES FIGURES ET SCHEMAS

Figure 2.1. Le pentagone des politiques publiques (Source : Lascoumes et Le Galè	56
Figure 2.2. Un cadre théorique permettant une lecture de la conflictualité dans la GIZC.....	65
Figure 3.1. Période d'analyse et de collecte des données en fonction des instruments d'action publique étudiés.....	82
Figure 4.1. L'archipel des Îles-de-la-Madeleine au cœur du golfe du Saint-Laurent.	99
Figure 4.2. Territoire couvert par l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine.....	116
Figure 4.3. Région administrative Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.....	118
Figure 4.4. Mécanismes proposés pour la GISL en 2007.....	142
Figure 5.1. Historique des forages exploratoires dans le golfe du Saint-Laurent.	159
Figure 5.2. Positionnement de la structure géologique Old Harry au cœur du golfe du Saint-Laurent.	162
Figure 5.3 Permis d'exploration pétrolière détenus par la compagnie Corridor Resources Inc. du côté québécois et du côté terre-neuvien du site Old Harry.	164
Figure 5.4. La propriété du sous-sol du golfe du Saint-Laurent et les limites interprovinciales.	166
Figure 5.5. Territoire couvert par l'ensemble des EES	207
Figure 5.6. Éléments de synthèse sur le dossier des hydrocarbures marins : une actualité en constante évolution.....	224
Figure 6.1 Mobilisation d'instruments clés par Gastem et report continu des processus de consultation du public.	247
Figure 6.2. Synthèse du dossier des hydrocarbures terrestres : une actualité en évolution constante.....	285
Figure 7.1. Grille d'analyse vierge des stratégies choisies et des trajectoires de la conflictualité.....	312
Figure 7.2. Trajectoires du voice existentiel.	318
Figure 7.3. Trajectoires du voice concerté.	321

Figure 7.4. Stratégies de type voice leadership.	322
Figure 7.5. Trajectoires du voice agonistique et du voice polémique.	328
Figure 7.6. Trajectoire du voice polémique.	332
Figure 7.7. Stratégies de type voice artistique.	340
Figure 7.8. Trajectoires de l'exit de neutralisation.	343
Figure 7.9. Trajectoires de l'exit de détournement.	345
Figure 7.10. Trajectoire de l'exit de boycott.	346
Figure 7.11. Trajectoires de l' <i>exit</i> d'exclusion forcée.	351
Figure 7.12 Trajectoires vers l'exit choisi dans le silence.	353
Figure 7.13. Trajectoires du <i>voice</i> polémique vers l' <i>exit</i> territorial envisagé.	355
Figure 7.14. Trajectoires du loyalty forcé.	359
Figure 7.15. Stratégies de loyalty de laisser-faire.	360
Figure 7.16. Trajectoires du loyalty de laisser voir venir.	362
Figure 7.17. Représentation des mouvements de la conflictualité dans les instruments, autour d'eux et envers eux.	363
Figure 7.18. Polémisation de la conflictualité par des processus de politisation et de dépolitisation des instruments.	384

LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AIZC : Aménagement intégré de la zone côtière

AQLPA : Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique

APPIM : Association des pêcheurs propriétaires des Îles-de-la-Madeleine

AZCC : Association zones côtières Canada (*CZCA Coastal Zone Canada Association*)

BPC : Biphényles polychlorés

CER : Comité d'éthique à la recherche

CEÉ : Commission sur les enjeux énergétique

CTH : Comité de travail sur les hydrocarbures

CMA : *Coastal Management Area*

CMED : Commission mondiale sur l'environnement et le développement (dite « Commission Brundtland »)

CRÉ : Conférence régionale des élus

CRE : Conseil régional de l'environnement

CREGÎM : Conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

CRRNT : Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire

CSL : Centre Saint-Laurent

EESSIM : *Eastern Scotian Shelf Integrated Management Area* (Gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais GIEONE)

EES : Évaluation environnementale et stratégique

EIE : Évaluation des impacts environnementaux

ENAP : École nationale d'administration publique

FAO : *Food and Agriculture Organization* (Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture)

FIDE : Fonds intermunicipal de défense de l'eau

FRH (CRÉGIM) : Forums régionaux sur les hydrocarbures (Conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine)

FQM : Fédération québécoise des municipalités (FQM)

GI : Gestion intégrée

GIC : Gestion intégrée côtière

GIL : Gestion intégrée du Littoral

GISL : Gestion intégrée du Saint-Laurent

GIZC : Gestion intégrée des zones côtières,

GOSLIM : *Gulf of Saint Lawrence Integrated Management Initiative* (Gestion intégrée du golfe du Saint-Laurent GIGSL)

ICAM : *Integrated Coastal Area Management*

ICM : *Integrated Coastal Management*

ICO : *Interdepartmental Committee on Oceans*

ICOM : *Integrated Coastal and Ocean Management*

ICZM : *Integrated coastal zone management*

IMCAM : *Integrated marine and coastal area management*

MARPOL : Convention international pour la prévention de la pollution par les navires (*MARine POLLution*)

MDDEP : Ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs du Québec

MDDELCC : Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Lutte contre les changements climatiques

MEQ : *Marine Environmental Quality Initiative*

MERN : Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

MPO : Ministère des Pêches et Océans Canada

MRC : Municipalité régionale de comté

MRN : Ministère des Ressources naturelles

MRNF : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec

OBNL : Organisme à but non lucratif

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations-Unies

ORECOLM : Observatoire en réseau des conflits littoraux et maritimes

OCTNLHE : Office Canada-Terre-Neuve et Labrador sur les hydrocarbures extracôtiers

PARE : Plan d'action et de réhabilitation écologique

PASL : Plan d'action Saint-Laurent

PNCIM : *Pacific North Coast Integrated Management Area* (Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique ZGICNP)

PNUE : Programme des Nations-Unies pour l'environnement

RPEP : Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection

RMPG : Regroupement madelinot pour la protection du golfe

RIGSVSL : Regroupement interrégional sur le gaz de schiste de la vallée du Saint-Laurent

SOQUIP : Société québécoise d'initiatives pétrolières

SLL : Stratégies Saint-Laurent

SLV2000 : Saint-Laurent Vision 2000 (nom du PASL, phase II)

TCH : Table de concertation sur les hydrocarbures

TCR : Table de concertation régionale

UNCLOS : *United Nations Conference on the Law of the Sea*

UNESCO : *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

UMQ : Union des Municipalités du Québec

UQCN : Union québécoise pour la conservation de la nature

ZC : Zone côtière

ZEE : Zone économique exclusive

ZEGO : Zone étendue de gestion des océans

ZIEB : Zone d'importance écologique et biologique

ZIP : Zone d'intervention prioritaire

ZPM : Zone de protection marine

INTRODUCTION

La gestion intégrée des zones côtières correspond à un vaste ensemble d'instruments d'action publique préconisant le développement durable et concerté des mers et des littoraux. Ces instruments ont largement été prescrits par les pouvoirs publics depuis une vingtaine d'années au Canada alors que les problèmes d'impact des changements climatiques et de conservation des écosystèmes marins et côtiers se sont amplifiés et multipliés à un rythme accéléré. Nous adoptons, dans le cadre de ce travail la définition de Cicin-Sain et Knecht (1998 cité dans UNESCO, 2001, p.62), qui conçoivent la GIZC comme « un processus dynamique qui réunit gouvernement et société, science et décideur, intérêts publics et privés en vue de la protection et du développement des systèmes et ressources côtières [et qui] vise à optimiser les choix de long terme privilégiant les ressources et leurs usages raisonnés et raisonnables ».

La littérature traitant de la GIZC a mis en évidence, entre autres éléments, des rapports de force entre les acteurs impliqués dans la concertation (Nichols, 1999; Gareau et Lepage, 2005; Plante, 2011) ainsi qu'un manque de ressources chroniques pour faire fonctionner les instruments de GIZC (Plante, Boisjoly et Guillemot, 2006 et Gareau, 2013). À cela s'ajoutent des critiques sur la capacité des différents acteurs à définir l'intérêt général (Gareau et Lepage, 2005), sur la nature et la manière dont les consensus sont atteints (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002; Billé, 2006; Rey-Valette et Antona, 2009) et sur le fait que la GIZC repose sur la prémisse d'une neutralité bienveillante de l'État permettant une dépolitisation du débat public sur les problématiques côtières (Nichols, 1999). Cependant, jusqu'à présent, peu d'études se sont appliquées à poursuivre ces réflexions du point de vue de l'analyse de l'action publique et plus précisément de l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004).

En effet, il semble que les recherches aient laissé de côté la réflexion sur les effets de ces instruments, en particulier leurs dimensions politiques et sociales ainsi que la manière dont ils influencent la gouvernance des mers et des littoraux. Pourtant, ce sont ces éléments négligés par les recherches qui permettraient de dépasser une réflexion uniquement

managériale et fonctionnaliste de l'action publique, notamment en considérant la conflictualité comme moteur de l'action collective.

Nous avons donc choisi d'adopter un cadre théorique basé sur l'instrumentation de l'action publique, celui de Lascoumes et Le Galès (2004), pour arriver à détecter certains effets inattendus. Ce cadre nous a permis d'aborder des problématiques à forte pertinence sociale à l'heure où de grands projets de développement suscitent des réactions très conflictuelles, et ce, malgré l'appel des cadres normatifs à plus d'intégration et de concertation pour tenter de trouver la voie du développement durable.

Selon nous, la question de la conflictualité dans les instruments et dans des contextes hautement conflictuels nous donne la possibilité de réfléchir à la place des communautés côtières dans la gouvernance des mers et des littoraux, c'est-à-dire au pouvoir réellement offert à ces communautés pour gérer leur territoire et leurs ressources.

Notre thèse vise justement à analyser de l'intérieur plusieurs instruments d'action publique qui visent à promouvoir un certain développement durable et une prise en compte des acteurs locaux. Nous les examinerons aussi de l'extérieur, dans le but de saisir les effets, sur la conflictualité, des reconfigurations progressives de ces instruments. Dans le cadre de cette thèse, nous souhaitons répondre à la question de recherche suivante, qui comporte deux volets : **quels sont le rôle et la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC, et quelle est la capacité de ces instruments à laisser se produire la conflictualité alors que c'est la concertation et la participation du public qui caractérisent leur mode de gouvernance des mers et des littoraux?**

Dans cette recherche, nous nous sommes intéressée au cas des Îles-de-la-Madeleine, qui, en plus d'offrir l'avantage d'un historique d'une quinzaine d'années d'action des instruments de GIZC, n'échappent pas à l'heure actuelle aux pressions créées par l'attente d'un boom de l'exploitation des ressources naturelles. De ce fait, les prévisions de développement de la filière des hydrocarbures en mer (*offshore*) et les recherches de gaz naturel sur le territoire madelinot sont venues troubler les perspectives de mise en œuvre d'un véritable développement durable du territoire des communautés côtières qui habitent les Îles-de-la-

Madeleine et aussi, plus largement, de celles qui habitent tout le pourtour du golfe du Saint-Laurent.

Or, ces problèmes dont les conséquences sociales sont lourdes nous ont fourni l'occasion non seulement d'examiner le rôle et la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC, mais aussi de mesurer, jusqu'à un certain point, l'influence des acteurs locaux sur la gouvernance nationale.

Notre travail de recherche visait donc, à partir de l'examen attentif de différents mécanismes d'instrumentation, à poser un diagnostic sur le rôle et la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC dans le but d'en arriver à une compréhension plus juste de la gouvernance des mers et des littoraux au Québec. En l'occurrence, nous cherchions à mettre en évidence les écarts entre, d'une part, la gestion intentionnelle des zones côtières dirigées selon les principes du développement durable et de gestion écosystémique et, d'autre part, sa gestion effective, telle qu'elle est réellement mise en œuvre (Mermet 1992 et Mermet *et al.*, 2005, p.130).

Pour y arriver, nous avons adopté une méthodologie qualitative appuyée sur l'étude des cadres normatifs d'action, l'observation de processus et l'analyse d'entretiens accordés par des acteurs-clés. De plus, l'approche que nous avons choisie est aussi constructiviste et elle nous permet donc de sonder les instruments de GIZC selon le sens que les acteurs leur donnent, tout en y ajoutant une dimension critique. Enfin, notre démarche inductive nous a amenée à conceptualiser la conflictualité dans ces instruments.

La thèse se structure donc en sept chapitres, qui sont ci-dessous brièvement résumés.

Le **premier chapitre** vise à présenter la problématique. Nous proposons d'abord de réfléchir à ces entités que l'on appelle « zones côtières », « mers » et « littoraux », pour ensuite nous pencher sur l'émergence du concept de GIZC à la lumière de toute la complexité de ces écosystèmes. Nous nous sommes aussi penchée sur la littérature critique qui a tenté de mettre en lumière les limites de la GIZC, pour en arriver à la formulation de notre question de recherche.

Ensuite, dans le **deuxième chapitre**, nous présentons le cadrage que nous avons choisi pour appréhender notre question de recherche. Ainsi, nous abordons conceptuellement les notions d'instruments et d'instrumentation de l'action publique. Nous proposons ensuite quelques éléments de repère généraux pour saisir la notion de conflictualité dans l'esprit de la pensée simmelienne, c'est-à-dire dans le sens d'une socialisation des rapports humains. Puisque nous avons une approche inductive par rapport à la conflictualité le modèle théorique de Hirschman sera présenté en détail lors de l'analyse au septième chapitre.

Le **troisième chapitre** explique les choix méthodologiques que nous avons faits pour opérationnaliser cette recherche. Nous y présentons d'abord notre positionnement ontologique et épistémologique. Nous proposons ensuite notre stratégie de recherche, qui est ancrée dans une méthodologie qualitative tout en laissant la place à une démarche inductive. Nous avons d'ailleurs choisi de plonger en profondeur dans l'analyse d'un cas facilement circonscrit par les caractéristiques inhérentes à son insularité et, en même temps, très riche du point de vue des usages à venir de sa zone côtière : c'est celui des Îles-de-la-Madeleine. Nous exposons enfin différents outils de collecte que nous avons décidé de croiser pour arriver à produire notre analyse.

Le **quatrième chapitre** présente, dans sa première partie, un portrait du territoire madelinien à partir de ses caractéristiques clés. De plus, dans sa deuxième partie, ce chapitre reconstitue la genèse des instruments de GIZC aux Îles-de-la-Madeleine en fonction de l'émergence du principe de développement durable. Ce travail s'est fait en suivant les jeux d'échelle et les différents instruments de GIZC proposés par des niveaux de gouvernance différents et appliqués à divers territoires. On y présente alors les acteurs-clés de la GIZC.

Les deux chapitres qui suivent nous permettent d'approfondir la question de la conflictualité en examinant en détail plusieurs instruments de GIZC appliqués aux cas de deux nouveaux projets liés aux hydrocarbures. En effet, le **cinquième chapitre** étudie les effets d'instrumentation à partir du dossier des hydrocarbures marins tandis que le **sixième chapitre** traite du dossier du gaz naturel aux Îles-de-la-Madeleine.

Le **septième chapitre** propose une lecture de la conflictualité à l'aide d'une grille d'analyse basée sur le modèle théorique de Hirschman (1970) – *exit, voice* et *loyalty* –, grille qui a été adaptée et enrichie. Il est également l'occasion de faire le point sur le rôle et la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC et ensuite de dresser quelques constats sur la nature de la gouvernance effective qui se déroule actuellement dans le golfe du Saint-Laurent et dans tout le Québec.

Finalement, nous terminons ce travail par une conclusion qui propose un bilan de notre réflexion et présente de futures pistes de recherche.

CHAPITRE I. LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES : ETAT DE LA LITTERATURE ET PROBLEMATIQUE

Les écosystèmes côtiers connaissent des problématiques de gestion un peu partout dans le monde (déclin des stocks de poissons, pollution d'origine terrestre, pression démographique, destruction d'habitat, conflits dans l'allocation des ressources, érosions côtières, submersions marines, etc.) s'inscrivant la plupart du temps dans « des contextes locaux particuliers » (Bodiguel, 1997). Par conséquent, les zones côtières sont l'archétype de problématiques environnementales très complexes et multifacettes. C'est dans ce contexte que des initiatives de Gestion des zones côtières (GIZC) ont vu le jour au Québec et un peu partout dans le monde, notamment dans une perspective de développement durable.

Ce chapitre vise à faire le point sur l'état des connaissances de ce concept. Nous exposons dans un premier temps l'origine du concept de GIZC et la production de cadres normatifs fédéral et provincial qui l'ont accompagné au fil du temps. Il est ensuite question des diverses manières de comprendre ce concept. En choisissant d'aborder la GIZC comme mode de gouvernance territorial, nous voyons apparaître plusieurs questionnements en ce qui concerne le rôle des instruments de GIZC et la place accordée à la conflictualité dans ces instruments. Nous allons ainsi problématiser cet aspect de la GIZC souvent laissé pour compte et arriver à une question de recherche nous permettant de contribuer à l'avancement des connaissances du point de vue de l'analyse des politiques publiques.

1.1 La rhétorique de la zone côtière

La dimension biophysique de la zone côtière, interface entre la terre et la mer, n'est qu'une approximation par rapport à la richesse des significations données à ce milieu. De celui du juriste à celui de l'aménagiste, en passant par ceux de l'économiste, de l'artiste et du géographe, les points de vue abondent sur cet espace culturel, économique, légal et politique. Il existe alors autant de définitions que de points de vue sur la zone côtière : « [L]es zones littorales constituent un territoire d'interface reliant des espaces physiques et des univers culturels très différenciés, terrestres et maritimes » (Rey-Valette et Lafon, 2009, p.21).

Dans le cadre de cette réflexion, nous utiliserons l'expression de « zones côtières » (traduction de l'expression anglaise « *coastal zone* ») comme synonyme de littoral, à savoir l'interface entre ce qui appartient à la dimension terrestre et ce qui appartient à la dimension maritime. Aussi, pour bien rendre compte de notre volonté d'intégrer ces deux aspects, nous aurons recours à l'expression « littomaritime » empruntée aux géographes du programme de l'observatoire en réseau des conflits littoraux et maritimes (ORECOLM¹, Herbert, 2010).

Par ailleurs, le fait de nous arrêter sur le terme littoral nous permet de caractériser son usage et d'en faire ressortir toute une rhétorique² alors que de façon générale, c'est un enfermement disciplinaire (Valarié, 2009) qui prime dans la compréhension de ce concept. L'ambiguïté est encore plus prégnante dans les nombreuses tentatives de définitions et de caractérisations de cet espace. Les définitions sont floues, mouvantes et recouvrent « des ensembles géographiques fort différents » (Brigand, 2001, p.9) selon les problématiques ou les disciplines (Valarié, 2009). La revue de la littérature nous indique donc qu'il n'existe pas de définition précise simple et unique (Catanzano et Thébaud, cités dans Pennanguer *et al.*, 2003). Nous avons retenu deux tentatives de définitions pour illustrer la diversité des aspects à prendre en considération. La première définition de l'UNESCO (1996) a été produite dans un rapport visant à faire le point sur les problématiques environnementales et de développement des systèmes côtiers. La deuxième définition du ministère des Pêches et Océans (MPO, 2002) a été produite dans un guide adressé aux communautés côtières :

- « la zone côtière - l'endroit où la terre rejoint la mer et où l'eau douce et l'eau salée se mélangent et qui remplit la fonction de tampon et de filtre entre la terre et la mer » (UNESCO, 1996);

¹ Un séminaire de recherche a été organisé les 5 et 6 novembre 2009 à Nantes par le laboratoire Géolittomer de l'Unité mixte de recherche (UMR) « Littoral, Environnement, Télédétection, Géomatique ». C'est lors de ce séminaire que le concept de « littomaritime » a été proposé pour rendre compte de la particularité de ces interfaces. Voici le site web de l'évènement : <http://www.msh.univ-nantes.fr/39985980/0/fiche_actualite/&RH=1159881507160>.

² Le terme rhétorique fait ici référence à l'expression orale et aux diverses significations associées au littoral; Bodiguel (1997) parlera plutôt d'une problématique d'ordre linguistique. On pourrait aussi avoir recours à l'expression de Segalini (2009) pour désigner le littoral comme « espace non identifié ».

- « la zone côtière peut comprendre plusieurs éléments qui témoignent de la diversité des habitats qui peuvent s’y retrouver : l’arrière-pays côtier, les dunes, les falaises, les marais salés, les récifs, les flèches littorales, les barachois, les estuaires, la zone intertidale, les espaces occupés par l’homme, etc. » (MPO, 2002, p.7).

Nous sommes d’accord avec ces propositions et nous définissons les zones côtières, les littoraux, les côtes comme des interfaces entre la terre-mer (Beatley, Brower et Schwab, 2002); notons que ces interfaces « s’étendent selon deux axes : l’un parallèle au rivage (axe littoral), l’autre perpendiculaire au rivage (axe terre-haute mer) » (OCDE, 1993, p.24). En somme, la zone côtière est une frontière entre deux mondes se dilatant et se contractant selon les époques et les perceptions (Bavoux, 1997).

Cette labilité s’explique à la fois par les caractéristiques biophysiques du milieu et par les particularités des communautés côtières y vivant. Cela donne lieu à des « [...] configurations et des dispositifs de gestion complexes où les prérogatives et les échelles s’entremêlent au point qu’il est souvent difficile de justifier la légitimité de ceux qui parlent “au nom” du littoral, pour des intérêts personnels, ou “pour lui ” (Bersani, 2009, p.23). Un peu comme Trouillet et ses collaborateurs l’expliquent (Trouillet *et al.*, 2008, p.465), il y a d’abord les partisans du littoral-objet pour qui la fonction semble primer l’espace et qui ont une vision sectorielle du littoral (secteur halieutique, secteur du transport, secteur du tourisme, etc.). Il y a également ceux en faveur du littoral-sujet, où le lieu prime l’usage. Enfin, on rencontre aussi les partisans du littoral-projet où l’objectif est de réunir des acteurs autour de projets de territoire partagé (Trouillet *et al.*, 2008, p.467).

Cette absence d’universalité dans les tentatives de définition ne nous a cependant pas empêchée de détecter des dimensions communes permettant de mieux comprendre les problèmes liés aux littoraux. Il s’agit du **caractère dynamique, de la complexité, de la richesse et des éléments de conflictualité** que l’on retrouve dans tous les littoraux du monde. De plus, ces caractéristiques renvoient toutes à la dimension sociale, pour ne pas dire politique, de la zone côtière.

1.1.1 Du dynamisme

Le littoral est la limite entre le monde terrestre et marin, « un lieu à double visage, mixte et amphibie » (Bavoux, 1997, p.2). C'est une zone où on ne cesse de s'interroger sur la limite entre la terre et la mer : « Est-ce que c'est la mer qui arrive sur la côte? Ou la côte qui arrive sur la mer? Est-ce la terre qui interrompt la masse d'eau, ou l'eau qui limite la terre? » (Darrieussecq, 2008, p.7). En effet, cette ligne de séparation est loin d'être statique : « [L]es estrans sont, par définition, des territoires éphémères et les littoraux des aires imprécises, indéfinies [...] » (Bavoux, 1997, p.3).

Il s'agit d'un milieu naturellement dynamique, toujours en mouvement de par sa position géographique (variation de trait de côte au cours du temps) et son fonctionnement (Meur-Ferec, 2006) : « [I]t is a dynamic, ever-changing zone, an environment of mystery, a timeless, eternal place where at the same moment the rythms of nature are so incredibly visceral and immediate » (Beatley, Brower et Schwab, 2002, p.1). Pourtant, l'être humain n'a eu de cesse que de chercher à fixer cet espace, notamment en modifiant « le tracé du littoral en endiguant des marais, en créant des polders, en fixant des quais, en déposant des enrochements » (Brigand, 2001, p.9). Cette ambition s'est également matérialisée par la mise en place de textes de lois, de cadres politico-administratifs qui fixent, dans une certaine mesure, la zone côtière. On peut citer, par exemple, la Convention des Nations Unies pour le droit de la mer, signée à Montego Bay en 1982, qui fixe les limites des eaux bordant la zone côtière (voir l'Annexe B.1). Ces mêmes limites sont reprises dans la *Loi sur les océans* en 1996. Cette fixité administrative se conjugue souvent avec une sectorisation administrative, ce qui créerait une situation de « brouhaha, d'imbroglio administratif difficile à démêler » (Segalini, 2008, p.13) et ne permet pas de tenir compte de l'interface terre/mer.

1.1.2 De la complexité

Les zones côtières sont des espaces typiquement complexes où seules des approches systémiques³ et holistiques peuvent rendre compte de l'ensemble des facteurs biologiques et sociaux qui les définissent : « Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur le fait que la gestion côtière va bien au-delà de la simple application de solutions techniques en réponse à des problèmes techniques » (Hénocque, 2006, p.5). On parlera d'ailleurs des dimensions écosystémiques⁴ et sociosystémiques⁵ caractérisant la zone côtière en tenant compte, d'une part, de l'interface écologique, physico-chimique de la zone terre/mer et, d'autre part, de l'ensemble des facteurs relevant de la société; de plus, il sera aussi question des enjeux d'interdépendance, de réciprocité, d'interconnexion qui lient ces deux ensembles. Cette complexité explique aussi l'équilibre fragile et précaire de ces écosystèmes.

Ainsi, le concept d'éco-socio-système (Corlay, 1995, p.250; Mermet, 1992, p.74)⁶ ou socio-écosystème a été créé pour traduire la complexité de cet espace et définir le littoral en termes de système ou de sous-systèmes de relations (Catanzano et Thébaud, 1995). Toutes les parties du système s'influencent mutuellement et disposent de nombreuses interconnexions notamment entre « les composantes physiques, biologiques et anthropiques » (Corlay, 1995, dans Meur-Ferec, 2006, p.36). Les systèmes complexes sont difficiles à décrire en raison de leur caractère dynamique (Briassoulis, 2009).

³ L'approche systémique permet de rendre compte des relations et des imbrications complexes qui lient les systèmes naturels et anthropiques qui constituent la zone côtière. « Le système est un outil pratique servant à décrire des situations complexes du monde réel et à analyser des problèmes complexes [...] La théorie des systèmes est basée sur l'idée que le monde réel peut-être décrit par le biais d'un ensemble d'éléments et d'interactions entre ces éléments » (Programme des Nations Unies pour l'environnement, Plan d'action pour la Méditerranée, Programme d'actions prioritaires, 1999, p.10).

⁴ L'écosystème est l'association dynamique et interdépendante de l'ensemble des êtres vivants (la biocénose) avec leur environnement (le biotope) : « [T]he coastal ecosystem is made up of a myriad of interconnected subsystems whose functions cannot be duplicated elsewhere » (Beatley, Brower et Schwab, 2002, p.2).

⁵ Le sociosystème exprime les interactions qui existent dans la société.

⁶ Le terme « éco-socio-système » souligne également « l'importance théorique et pratique de prendre l'humain en compte dans l'étude de l'écologie, et d'inclure l'étude des ressources et des milieux de vie dans la réflexion sur les sociétés » (Mermet, 1992, p.74).

La complexité se traduit également dans le choix d'une échelle et des cadres politico-administratifs mis en place pour gérer la zone côtière. De plus, ces choix s'accordent « plus ou moins avec des caractéristiques d'ordres physiques ou écologiques » (Valarié, 2009, p.286).

Par exemple, dans le cas de la France, Billé (2006) utilisera l'image du « mille-feuille politicoadministratif » pour expliquer la complexité de la gestion administrative d'un tel espace. Il est à noter, de plus, que ces emboîtements créent parfois des pressions supplémentaires sur le littoral; d'ailleurs il a été montré que certains cadres normatifs pouvaient être à l'origine de pressions supplémentaires sur les écosystèmes côtiers (Beatley, Brower et Schwab, 2002).

1.1.3 De la richesse et des intérêts variés

Les océans représentent 70 % de la surface du globe et 90 % des ressources en eau, alors que la zone côtière couvre 20 % de la surface de la planète (ONU, juin 2012). Ces 20 % sont aussi des endroits extrêmement productifs : près de 90 % de la vie marine se retrouvent dans ces zones (Cousteau et Valette, 2007, p.28-29).

La zone côtière appartient également au lieu de vie de 60 % de la population mondiale qui s'est installée sur une bande côtière de 60 km approximativement, et ce pourcentage devrait augmenter : même si les estimations varient quelque peu, les projections pour 2025 prévoient que 75 % de la population mondiale vivra sur les côtes (Cousteau et Valette, 2007, p.28). Ainsi, de nombreuses questions se posent à propos des responsabilités engagées vis-à-vis de cette entité en ce qui concerne le partage d'espaces, les apports en nourriture et la maîtrise des risques liés aux changements climatiques.

La richesse de la zone côtière crée une diversité des usages⁷ et en fait un lieu très convoité. Cloarec et Kalaora (1994, p.11) expriment cette idée en parlant de « surinvestissement social du littoral ». En effet, le littoral est à la fois un lieu résidentiel, une plateforme propice aux échanges commerciaux et un objet de recherche, et de plus un lieu de mémoire partagé entre le patrimoine culturel et le patrimoine naturel. Toutes ces activités ont un impact sur les écosystèmes côtiers : « Human activities have had an impact on all marine coastal ecosystems of the world and these impacts are both cumulative and synergetic » (Bastien-Daigle, Vanderlinden et Chouinard, 2008, p.97).

Cette multifonctionnalité est de fait propice à la confrontation d'intérêts antagonistes (Rolland, 2007). Ainsi, la zone côtière est pour certains un bien privé. Elle se caractérise par des droits d'accès, des droits de propriété, des baux et elle définit des bassins de ressources divisibles, entraînant des rivalités et impliquant la mise en place de règles pour contrôler l'accès aux ressources de cette zone (Baland et Platteau, 1996). Mais, puisque certaines ressources marines ne sont pas sédentaires, la question des droits de propriété peut devenir problématique (Brown, Tompkins et Adger, 2002). Pour d'autres, la zone côtière est avant tout un bien public,⁸ voire un bien commun, et cette ambivalence dans l'appréhension de la zone côtière est génératrice de fortes pressions et de conflits forts variés (Rey-Valette et Lafon, 2009; Brown, Tompkins et Adger, 2002).

⁷ L'usage peut être défini comme « la transformation des éléments de nature en éléments de ressources, qu'il s'agisse de ressources vivantes pour les activités halieutiques, de ressources foncières pour l'urbanisation ou de ressources paysagères pour le tourisme » (Brigand, 2003, p.11).

⁸ Rappelons que les biens communs (« commons ») et les biens publics (« public goods ») sont classés en économie publique selon « des critères de rivalité/non rivalité, de possibilité/impossibilité d'exclusion » (Brédif et Christin, 2009, p.2). Ainsi, certains biens publics ne peuvent être reproduits et leur accès ne peut pas être régulé par le principe de l'offre et de la demande. La consommation des biens publics n'introduit donc pas de rivalité entre les consommateurs puisque la consommation par un groupe n'affecte pas la quantité restante. On donne souvent comme exemple l'éclairage fourni par un phare pour illustrer ce qu'est un bien public.

1.1.4 De la divergence et des conflits

Ainsi, par ses dynamiques de fonctionnement, sa complexité inhérente et ses multiples intérêts, le littoral est un territoire « privilégié » pour héberger de nombreux conflits, comme l'explique Bodiguel (1997, p.17) : « la concurrence sur le littoral s'opère au travers des interdépendances entre dynamiques naturelles, processus socio-économique et évolution des systèmes de préférences (les valeurs) ». Nous pourrions qualifier les littoraux de « territoires de conflits » (Kirat et Torre, 2008, p.12) puisqu'il est fréquent que des changements dans l'affectation de nouveaux usages et la multiplication des interactions provoquent des conflits. Le littoral est donc aussi défini comme une zone conflictuelle, un territoire « d'empoigne » (Paskoff, 1998), un « espace de trop-plein [...] voire même un espace de chaos » (Valarié, 2009, p.286), un lieu où les usages génèrent des conflits, ou encore un « lieu de conflits d'usage et d'interactions sectorielles et politiques » (Bodiguel, 1997, p.9). Il est possible de constater ici la présence du champ lexical du conflit d'usage, qui est défini par Cadoret (2006, p.31) comme des « oppositions concernant l'affectation de l'espace terrestre et marin, le partage de ces espaces et de leurs ressources, l'infraction des règles d'utilisation de l'espace et les conséquences réelles ou potentielles d'un usage ». Étant un élément caractéristique de la zone côtière, le conflit est aussi révélateur de son fonctionnement (Kirat et Torre, 2008; Pennanguer *et al.*, 2008) et des valeurs qui s'y trouvent entremêlées (Rey-Valette et Lafon, 2009).

Ainsi, afin d'appréhender toutes ces caractéristiques (dynamisme, complexité, richesses, et conflictualité), le concept de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) a été privilégié pour agir sur les zones côtières.

1.2 Le contexte d'émergence et de formulation du concept de GIZC : transfert des réflexions de la scène internationale au Canada et spécificité de la province de Québec

1.2.1 De l'émergence d'un concept à sa formulation grâce aux réflexions sur la scène internationale

Un des catalyseurs de l'émergence de la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) fut la Convention internationale du droit de la mer⁹ (Nichols, 1999; Jessen, 2011), qui a établi notamment un certain nombre d'obligations et de responsabilités que les États doivent assumer en matière de protection et de préservation des milieux marins. D'ailleurs, dès la première conférence sur le droit de la mer (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS I de 1958), plusieurs outils techniques et guides furent mis en place pour assurer une meilleure gestion des océans (Nichols, 1999).

Sorensen, cité par Potok (2008), explique d'ailleurs que c'est à partir de 1972 que le concept de « Gestion intégrée des zones côtières » (GIZC) apparaît dans le Programme d'action des mers régionales¹⁰, où il est ainsi défini : « programme qui vise à obtenir des accords d'intégration entre les institutions internationales et les gouvernements nationaux » (Potok, 2008, p.28). Dès le début des années 70, « le terme « intégré » a ainsi commencé à être associé aux notions d'aménagement et de gestion de littoral et de zone côtière » (Lozachmeur, 2005, p.264). Il faut dire qu'à cette époque, la gestion des zones côtières s'effectuait de façon très centralisée, secteur par secteur, et que les experts scientifiques étaient alors les seuls habilités à infléchir les décisions (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002).

⁹ L'acronyme UNCLOS, « United Nations Convention on the Law of the Sea » est aussi utilisé pour désigner la convention internationale du droit de la mer.

¹⁰ Ce programme officialisé par le PNUE en 1974 permet d'apporter une réflexion sur la dégradation de l'environnement marin et propose, au moyen de la GIZC, une approche générale pour résoudre les problématiques environnementales.

Ensuite, au début des années soixante-dix, les États-Unis seront les premiers à clairement inclure le concept de GIZC dans leur législation (Nichols, 1999). Ainsi, le *Coastal zone Management Act*¹¹ (1972) sera souvent associé à la première formulation de la GIZC sur le plan légal.

Par la suite, en 1989, d'éminents spécialistes se réunissent à l'atelier de Charleston, aux États-Unis, pour s'entendre concrètement sur le concept de gestion intégrée. L'émergence de la notion de GIZC résulte donc principalement des travaux de réseaux de chercheurs et d'agences internationales (Nichols, 1999). L'une des premières définitions de la gestion intégrée à émerger lors de cet atelier est la suivante :

Processus dynamique par lequel une stratégie coordonnée est développée et mise en œuvre pour l'allocation des ressources environnementales, socioculturelles et institutionnelles afin d'assurer la conservation et l'usage multiple et durable de la zone côtière (Billé, 2004, p.49).

Durant deux décennies, les grandes Conférences des Nations-Unies (Conférence de Stockholm, 1972; Conférence de Rio, 1992) placent les questions écologiques au premier plan et posent la difficile question du développement. Ainsi, la gestion intégrée est progressivement présentée comme un nouveau mode de gestion permettant de protéger durablement les zones côtières en n'ayant pas recours à des approches coercitives et en confiant des responsabilités aux communautés côtières locales (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002). C'est d'ailleurs dans l'*Agenda 21*¹² (aussi appelé *Action 21* et produit en marge de la conférence de Rio), plus précisément dans son chapitre 17¹³, que la gestion

¹¹ Cette loi est considérée comme étant la pierre angulaire de la protection et de l'aménagement des côtes états-uniennes.

¹² L'*Agenda 21* est un plan d'action regroupant un total de quarante chapitres. « L'idée à l'origine d'*Action 21* était de proposer 21 actions importantes pour le 21^e siècle dans le domaine de l'environnement et du développement » (Vaillancourt, 2002, p.3). En reprenant la métaphore de Cicin-Sain et Knecht (1998), on peut dire que c'est une sorte de « carte routière » indiquant l'itinéraire du développement durable, mais également, comme l'explique Vaillancourt (2002), « un plan d'action monumental de 800 pages, comprenant l'énumération des problèmes critiques majeurs auxquels nous avons à faire face comme communauté globale en forte croissance démographique sur une petite planète aux ressources limitées » (p.3).

¹³ Le chapitre 17 est l'un de chapitres les plus longs de l'*Agenda 21*. Le cœur de ce chapitre (intitulé « Protection des océans et de toutes les mers, y compris les mers fermées et semi-fermées, et des zones côtières et protection,

intégrée est proposée, avec d'autres outils comme les processus d'évaluation environnementale et d'étude d'impact (EIE). Le tout vise à mettre en œuvre le développement durable des zones côtières, à instaurer une meilleure coordination des différents paliers de décision et à mieux prendre en compte la société civile dans les processus de décision. Ce sont alors les nouvelles tendances proposées pour la gestion publique des zones côtières et, comme l'expliquent Lepage, Gauthier et Champagne (2002, p.1), « [p]rotéger ou restaurer la qualité de l'environnement signifie désormais la mise en relation d'acteurs intéressés pour construire des compromis socialement acceptables et écologiquement défendables ».

1.2.2 Le cadre normatif canadien pour la gestion des zones côtières

Le Canada est, par sa géographie, un pays possédant de nombreuses richesses maritimes. Ce n'est que depuis la signature de la Convention internationale du droit de la mer que progressivement, d'un océan à l'autre (*A mari usque ad mare*), une prise de conscience des problèmes côtiers s'est effectuée :

As with other coastal states, the consequences of the international legal regime embodied in the 1982 LOS Convention, growing concern with the need for environmental protection and resource conservation and sustainability, and growing problems of conflict of use have led to a reassessment of the governance of ocean areas coming under Canadian jurisdiction (Juda, 2003, p.170).

Le Canada est bordé à l'est par l'océan Atlantique, à l'ouest par l'océan Pacifique et au nord par l'océan Arctique, ce qui fait de lui le pays ayant le plus long littoral au monde, soit 243 000 km¹⁴. L'espace maritime du Canada représente une superficie de 7,1 millions de kilomètres carrés (MPO, 2009). Il est à noter que huit des dix provinces, ainsi que les trois territoires, baignent directement dans ces océans et cours d'eau marins, et que plus de 25 %

utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques ») est dédié à la gestion intégrée en tant que nouveau mode de gestion.

¹⁴ Comme l'illustre le ministère des Ressources naturelles du Canada, si une personne envisageait de parcourir ces 243 000 km à pied à raison de 20 km par jour, parcourir une telle distance lui prendrait environ 33 ans (<http://gsc.nrcan.gc.ca/coast/facts_f.php>).

de la population habitent dans les zones côtières (MPO, 2002). Ce chiffre a été réévalué récemment à 38,3 % et des projections faites en 2007 annonçaient que 16,75 millions de personnes vivraient sur les côtes canadiennes en 2015 (Ricketts et Harrison, 2007). En plus des trois océans qui bordent le Canada, on compte le golfe du Saint-Laurent¹⁵, les Grands Lacs, et beaucoup de baies (par exemple la baie d'Hudson), des mers (par exemple la mer de Beaufort, la mer du Labrador) ainsi qu'une quantité innombrable de lacs (Ricketts et Harrison, 2007; Juda, 2003). Bien que le littoral canadien soit fort impressionnant et que les intérêts souverains du Canada soient nombreux, l'encadrement légal a pris du temps à être défini et la GIZC à être formulée.

1.2.2.1 Des Principes de Victoria à l'émergence de la Loi sur les océans du Canada

En dépit de son apparent leadership dans la mise en place de la Convention internationale sur le droit de la mer, le Canada a pris beaucoup plus de temps que les États-Unis pour proposer un cadre légal national en vue de coordonner les activités se déroulant autour de la zone côtière (Parkes et Manning, 1998). Ainsi, Hildebrand (1995) explique que le Canada se trouvait alors dans une situation paradoxale en étant l'un des seuls pays industrialisés à ne pas disposer de politique claire en matière de gestion des zones côtières. Son intervention se résumait d'abord en une myriade d'initiatives plus ou moins coordonnées en ce qui concerne les océans et la zone côtière (Juda, 2003).

Toutefois, la conférence placée sous le thème « Resources for Tomorrow » tenue à Montréal en 1961 était la première à mettre de l'avant la nécessité d'adopter des approches intégrées pour gérer l'ensemble des ressources naturelles (y compris les zones côtières).

Ce n'est que 17 ans plus tard, soit en 1978, que fut tenue à Victoria la première Conférence canadienne sur la gestion des côtes dont l'impulsion avait été donnée par le Conseil canadien

¹⁵ La zone côtière du Saint-Laurent constitue le lieu de vie près de 7 millions de Canadiens. De plus, le territoire de 144 des 308 circonscriptions électorales fédérales longe les eaux maritimes du Saint-Laurent (MPO, 2009, p.1).

des ministres des Ressources et de l'Environnement et le soutien financier du gouvernement de la Colombie Britannique (Parkes et Manning, 1998). À l'issue de ce premier grand rassemblement, dix principes, appelés les « Victoria Principles », furent mis de l'avant. Ces principes constituaient les premières intentions de répondre aux besoins de mise en place d'une approche coopérative et intégrée de gestion des littoraux (Shore Zone Management). Il est à noter que l'idée initiale était de prendre en compte les Grands Lacs et leurs bassins versants :

Its focus was on Shore Zone Management, a term designed to take account of the Great Lakes shorelines and include those landlocked provinces that, while they did not have salt water coasts, managed many thousands of kilometers of lake shorelines of significant size (Ricketts *et al.*, 2011, p.83).

On se situe alors au début de la prise en compte des problématiques environnementales comme problèmes d'action publique par les populations et l'administration publique (Juillet 1998) puisque, avant cette période, les poissons et les autres ressources de la zone côtière étaient considérés comme infinis (Gareau, 2000). Plusieurs sonnettes d'alarme ont toutefois été tirées avant, notamment en 1972, à la suite du rejet de polluants industriels et domestiques dans les Grands Lacs (MacDonald, 1991, cité dans Juillet, 1998). Une série de catastrophes majeures ont été l'occasion de reconnaître l'importance des zones côtières, par exemple celle qui s'est produite à la fin des années 60 au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, lorsque 16 000 tonnes d'essence ont été déversées à la suite du naufrage du pétrolier Arrow.

Ainsi, on dénonçait pour la première fois les carences des politiques et des programmes publics relatifs aux zones côtières. En 1980, une première initiative fut tentée par le gouvernement fédéral pour donner une cohérence et une vision à la gestion des littoraux. Il s'agissait d'une directive sur les littoraux, « a shore zone directorate », mais dès 1983 cette directive fut abandonnée.

En effet, la répartition des domaines de compétences entre les provinces et le niveau fédéral était déjà une source de conflit sur le plan constitutionnel, ce qui força l'abandon de la directive :

[A] victim of the reality of the Canadian constitutional division of responsibility for the ownership and management of coastal zone resources, competition for scarce resources, and the sometimes acrimonious debate that surrounded federal-provincial relations at the time (Ricketts *et al.*, 2011, p.83).

Entre la fin des années 80 et le début des années 90 (Ricketts, *et al.*, 2011), la promotion du développement durable des ressources marines se fit progressivement par l'intermédiaire d'une initiative interdépartementale fédérale, appelée « Marine Environmental Quality initiative » (MEQ), qui agissait sous la houlette du Comité interministériel des océans (ICO) (Ricketts et Harrison, 2007; Ricketts *et al.*, 2011). Environnement Canada et le ministère de Pêches et Océans Canada produirent alors un premier cadre de gestion de la qualité environnementale avec l'aide d'un groupe de travail interprovincial et l'appui du gouvernement fédéral en place, cadre qui aboutit au « Federal MEQ action plan » (1992).

Ensuite en 1994, l'idée fut de profiter de l'opportunité offerte par la grande Conférence internationale de Rio pour concevoir à nouveau un cadre national pour assurer la qualité de l'environnement marin, cadre impliquant les provinces, les territoires, les Premières Nations, l'industrie, les universités et le public (Ricketts et Harrison, 2007). Mais très vite, le scénario d'échec se reproduisit à cause d'un désaccord dans le transfert des ressources, coupant court à toute initiative de collaboration et de coopération :

However, in 1994 as in 1983, Canada's coastlines were (and still are) governed by a myriad of federal, provincial, regional, and municipal agencies. The complexities of the Canadian federation, with its division of jurisdictions and authorities between federal and provincial governments, and the dominance of sectorial interests (such as fisheries or transportation) has made the task of crafting a national approach to coastal and ocean management very difficult indeed (Ricketts et Harrison, 2007, p.9).

En 1996, une des conférences du réseau « Coastal Zone Canada » de l'Association canadienne pour les zones côtières (ACZC), qui avait lieu à Rimouski, a donné un élan au processus d'émergence des grandes stratégies sur les océans et même à la *Loi sur les océans* (Gouvernement du Canada, 1996).

En effet, c'est finalement en 1996 que le Canada concrétisa ses engagements envers les océans et les communautés côtières en formulant et en adoptant la *Loi sur les océans*. L'une des prémisses de la *Loi sur les océans* est de prévoir la collaboration aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement (Juda, 2003). L'approche collaborative vise à impliquer l'ensemble des parties prenantes tout en établissant un esprit de coordination entre les différents paliers gouvernementaux agissant dans leur domaine de compétence respectif.

1.2.2.2 *La Loi sur les océans*

La *Loi sur les océans*¹⁶ (1996) est l'une des premières actions concrètes directement liée aux engagements du Canada envers le développement durable des mers et des littoraux. Elle constitue un « engagement officiel du gouvernement à soutenir la gestion intégrée comme mode privilégié de gestion des océans » (Gingras et Dalcourt, 2003, cité dans Plante, 2011, p.107).

À l'époque, le Canada fait figure de modèle puisqu'il est le premier pays au monde à adopter une loi d'une telle envergure (Jessen, 2011). Cette loi définit le fondement juridique et politique de la planification et de la prise de décision relative à une gestion intégrée des océans et de la zone côtière canadienne, mais fixe surtout, dans un premier temps, les éléments de la souveraineté canadienne et délimite son territoire maritime. Comme l'indique le sommaire de la politique, elle incorpore plusieurs principes clés, à savoir le développement durable, le management intégré et l'approche de précaution, notamment en instituant des programmes liés à ces principes :

La *Loi sur les océans* reconnaît que la gestion intégrée peut accroître l'efficacité d'initiatives de conservation et de protection marines telles que les zones de protection marines. Elle reconnaît également que la gestion intégrée permet de mettre en œuvre des mesures de contrôle de la santé des

¹⁶ Nous présentons ici uniquement la *Loi sur les océans* dans la mesure où elle constitue le cadre légal qui définit la gestion intégrée et les modes de gouvernance qui lui sont associés. Toutefois, notons qu'il existe plusieurs autres lois qui touchent les océans et leurs zones côtières (voir l'Annexe A.2).

écosystèmes marins tels que l'application de normes relatives à la qualité du milieu marin (MPO, 2002, p.7).

C'est dans ce cadre légal que l'on retrouve les prémisses de la gouvernance intégrée des côtes et des océans telle que déjà mise de l'avant dans l'Agenda 21 issue de la Convention de Rio (1992). Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) fut désigné comme organisation de référence dans la mise en œuvre de l'approche intégrée de la gestion des océans, notamment pour le développement d'un Cadre stratégique opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada (MPOa). Ce nouveau mandat s'ajouta aux responsabilités de cette organisation déjà pleinement occupée par la gestion des pêcheries canadiennes (Jessen, 2011; Chircop et Hildebrand, 2006). Le ministère des Pêches et des Océans détient donc l'autorité en cette matière et dispose de compétences « fédérales au chapitre des activités nouvelles et émergentes relatives aux océans qui n'ont pas encore été attribuées par le Parlement » (Gouvernement du Canada, 1996) :

The minister is given powers and duties as long as these have not already been assigned to other organizations within federal government. The minister must also encourage activities necessary to foster understanding, management and sustainable development of oceans and marine resources (Jensen, 2011, p.23).

Toutefois, bien que le MPO ait des pouvoirs à ce sujet, les responsabilités touchant la question des océans assignées à d'autres ministères ne sont pas abolies :

If other departments have been assigned ocean responsibilities and authority under a statute, those responsibilities and the exercise of authority remain vested in those departments, and not in the DFO (Juda, 2003, p.173).

Ainsi le mandat de coordination, de consultation, de coopération et de collaboration confié à Pêches et Océans Canada (MPO) est gigantesque puisque « plus de 23 ministères fédéraux ont des incidences sur les décisions et les politiques maritimes » (MPO, 2002b). De plus, les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux assument également des responsabilités en ce qui concerne la gestion de leurs terres, de leurs côtes et des zones précises des fonds marins (MPO, 2009b). Cette situation crée un besoin évident de collaboration, laquelle est supervisée par le MPO (Juda, 2003).

Malgré ce cadre normatif prometteur, les constats sont relativement négatifs en raison du peu de moyens et de leadership déployés pour mettre en œuvre de réelles actions pour protéger les zones côtières : « Canada's experience with coastal and ocean management, which can be traced back over thirty years, is defined by short periods of intense and promising announcements separated by much longer periods of neglect » (Ricketts et Hildebrand, 2011).

En examinant la loi de plus près, on se rend compte que bien qu'elle insiste clairement et sérieusement sur la mise en place d'une gestion intégrée et écosystémique, elle demeure en revanche beaucoup plus prudente sur les changements institutionnels concrets qui devraient l'accompagner (Juda, 2003). La mise en œuvre de cette loi n'est pas simple, en particulier dans le contexte d'un État fédéral où tous les paliers gouvernementaux sont touchés par la mise en œuvre de la gestion intégrée (Jessen, 2011).

De plus, comme l'explique Jessen (2011), qui reprend la citation de Lien (2003, p.20), c'est un processus qui ne se fait pas du jour au lendemain : « it is not a one-year thing. It is a decadal process, perhaps a generational process... It will take a long time, and I think we have to get our goals and priorities and work plan right at the start if we are to make it successful. »

Dans les années suivant son adoption, la *Loi sur les océans* a été accompagnée de plusieurs politiques, dont la Stratégie nationale pour les océans (MPO, 2002c), le Plan d'action du Canada sur les Océans (2005), les Initiatives pour améliorer la santé des Océans (2007) ainsi que plusieurs outils pour créer des aires marines protégées. Malgré ces efforts, le constat d'échec persiste aujourd'hui et très peu de moyens sont de fait déployés pour mettre en œuvre ces grands principes. Un désengagement du ministère des Pêches et Océans du Canada a été observé, dont l'arrêt du financement d'initiatives de gestion intégrée dans les zones côtières québécoises à la fin des années 2000 (Plante, 2011). Les responsabilités liées à des objectifs à atteindre sont mal établies, aucun échéancier n'est proposé, aucun effort n'est fourni pour donner un caractère contraignant à la *Loi sur les océans* et assurer sa mise en œuvre, sans compter qu'il n'existe aucun mécanisme adéquat de gouvernance :

Foremost among these are the inadequate governance arrangements for implementation of the [Ocean] Act itself. Other challenges stemming directly from this weakness include the absence of : requirements for the minister to actually do anything; timelines for the completion of integrated management plans or marine protected areas; an accountability framework against which to measure outcomes; specific provision and/or regulations to give integrated management plans legal force; and requirements for other federal departments to comply with or implement the Oceans Act (Jessen, 2011, p.25).

Parallèlement à l'adoption de ces cadres normatifs canadiens, le Québec, pour sa part, adhère à un vaste programme conjoint avec le gouvernement fédéral pour protéger le Saint-Laurent, programme dont nous allons exposer les grandes lignes ci-dessous.

1.2.2.3 Le Québec et ses zones côtières partagées : quelques politiques et programmes clés

Le Québec est une province bordée de zones côtières, que l'on pense à l'immense estuaire du Saint-Laurent, long de 3200 km (Burton, 1997), qui se jette dans le golfe du Saint-Laurent, ou encore, au nord, à la baie d'Hudson bordée par l'océan Arctique et la baie d'Ungava à proximité de la mer du Labrador. Dans le cas du Québec méridional, le fleuve Saint-Laurent¹⁷, jusque dans le golfe du Saint-Laurent, est l'emblème patrimonial et écosystémique des zones côtières de la province.

La gestion des zones côtières du Québec relève à la fois des cadres normatifs fédéraux et des cadres normatifs provinciaux. De façon schématique, on peut dire que les eaux navigables et les ressources halieutiques du Saint-Laurent sont sous la juridiction du gouvernement fédéral, alors que l'aménagement des berges et des rives (le domaine terrestre) est sous la juridiction du gouvernement provincial. Pour ce qui est des problématiques environnementales, les deux paliers peuvent intervenir. Nous verrons plus loin qu'à ces aspects s'ajoutent des découpages territoriaux sur le Saint-Laurent et son golfe qui viennent spécifier le rôle de chacun des

¹⁷ Il a une superficie de 1,6 million de km², ce qui en fait l'un des plus grands fleuves d'Amérique du Nord. Notons, comme l'explique Burton (1996), que le Saint-Laurent vient au troisième rang pour sa longueur et la superficie de son bassin hydrographique après le Mississippi et le Mackenzie.

gouvernements. Ce partage des responsabilités (voir l'Annexe A.1) et la répartition des pouvoirs continuent d'être à l'origine de nombreuses mésententes et de situations conflictuelles entre les paliers de gouvernements.

À la suite de nombreux efforts des groupes écologistes pour faire reconnaître les problèmes majeurs de qualité des eaux du Saint-Laurent (problèmes de pollution tant chimique que bactériologique), les autorités publiques de chacun des paliers gouvernementaux n'ont plus eu le choix, à partir de la fin des années 80, de travailler ensemble et de laisser de côté leurs approches réglementaires bureaucratiques (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002; Gareau, 2013). C'est dans ce contexte qu'une histoire de collaboration s'est établie entre les gouvernements du Canada et du Québec, notamment pour la mise en œuvre du Plan d'action Saint-Laurent (PASL) et ses cinq plans quinquennaux successifs (voir l'Annexe A.3 pour une synthèse des plans). C'est cette collaboration qui a permis la création et le développement d'approches de gestion intégrée au Québec.

Dans la littérature, on qualifie souvent le PASL de projet champion (Corriveau, 2003). En effet, ce plan « incarne une démarche inhabituelle selon laquelle plusieurs ministères relevant de deux gouvernements, celui du Canada et celui du Québec, doivent collaborer à la réalisation d'un plan de protection, de réhabilitation et de mise en valeur du fleuve Saint-Laurent », plan qui favorise la participation graduelle du public (Potok, 2008, p.199). Si cette démarche fut amorcée en 1973, ce n'est qu'en 1988 que le Premier plan quinquennal fut effectivement mis en place (phase 1). Les premiers plans se sont concentrés sur la recherche de connaissances sur les écosystèmes (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002). Par la suite, lors de la deuxième phase (1993-1998), connu aussi sous le nom de Saint-Laurent Vision 2000, l'accent fut mis sur la participation du public.

D'ailleurs, c'est lors de cette deuxième phase que des organismes furent créés tout le long du Saint-Laurent pour que les communautés côtières disposent d'outils pour agir sur le Saint-Laurent de façon concertée. Il s'agit d'organismes sans but lucratif (OBNL) connus sous le nom de comités ZIP (Comités de Zones d'intervention prioritaire). Ils sont coordonnés par Stratégies Saint-Laurent, un autre OBNL (voir le Chapitre IV). On reconnaît alors, comme

l'expliquent Lepage, Gauthier et Champagne (2002) et Gauthier et Lepage (2005), que de nouvelles politiques publiques environnementales doivent être formulées pour tenir compte de l'implication des citoyens « jugés capables de participer à la définition de leur cadre de vie » (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002, p.3) et disposant de connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes. La troisième phase (1998-2003) a été marquée par la création de quatre autres comités ZIP dont celui des Îles-de-la-Madeleine et les grands objectifs de cette phase visaient : la protection de la santé des écosystèmes, la protection de la santé humaine et l'implication des communautés riveraines. C'est ensuite la Gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL), qui sera conçue (lors de la quatrième phase 2005-2010) dans l'optique d'arriver à maintenir le développement durable dans cet écosystème. Finalement, la cinquième entente s'étale sur une période de quinze ans (2011-2026) et dispose d'un financement assuré sur cinq ans et d'un déploiement d'outils pour poursuivre les efforts vers une gouvernance du Saint-Laurent qui soit davantage participative.

Par ailleurs, dans le même esprit, plusieurs autres cadres normatifs ont été proposés dans le but de mettre en place une gestion intégrée des bassins versants du Saint-Laurent. Ainsi, la Politique nationale de l'eau (2002c) et la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (2009) insistent sur les mécanismes de gestion concertée de l'eau, la reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun et la prise en compte globale des écosystèmes pour mettre en place la gestion de l'eau (voir le Chapitre IV). Durant la même période, des outils de conservation réservés aux zones estuariennes et marines ont pu voir le jour, entre autres avec l'adoption de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (2002a).

Ces politiques publiques sont, dans l'ensemble, peu coercitives : elles répondent à « l'enseignement du "moins d'État" et reposent pour beaucoup sur l'idée de mesures volontaires négociées à travers une nouvelle gouvernance qui implique les firmes, les autorités locales et les groupes de défense de l'environnement » (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002, p.1). De plus, le bilan de plusieurs de ces programmes reste très positif (Corriveau, 2002), grâce, entre autres, aux mécanismes de « volontariat de la négociation » (Mercier et Mongrain, 2011, p.122) offerts au secteur privé. Cette entente ne doit toutefois pas masquer de profondes

tensions entre les deux paliers de gouvernement qui rendent difficile la gestion intégrée sur des territoires maritimes à l'est de la pointe ouest d'Anticosti.

1.3 La gestion intégrée des zones côtières : un concept tentaculaire

Nous avons expliqué sommairement le recours à la GIZC dans le contexte de la complexité des zones côtières. Il convient maintenant de nous interroger sur la logique interne de mise en œuvre de la GIZC afin de tenter de comprendre comment celle-ci répond à la conflictualité inhérente à ces écosystèmes.

1.3.1 De l'acronyme au « buzzword »

Il existe toute une panoplie d'acronymes pour nommer ces nouvelles approches de gestion intégrée. Rappelons que la GIZC est l'acronyme le plus utilisé dans la francophonie¹⁸. Cette prolifération d'acronymes ou de terminologies fait de la GIZC un « buzzword »¹⁹ depuis les années 90, au cœur d'un flou sémantique constant (Segalini, 2008). La GIZC n'est cependant pas toujours comprise ou, encore, elle est réduite à des illusions simplistes (Billé, 2006). Ainsi, Rolland (2005, p.1) reprend ces grands questionnements sur la raison d'être de la GIZC : « Combien de fois n'a-t-on pas entendu : "mais qu'est-ce que c'est au fond?" ». Prieur (2009, p.1) s'interroge sur l'effet de mode « collant à la peau » de la GIZC, et Biswas (2004) cherche à comprendre l'opérationnalisation du concept derrière toutes ces définitions. Cependant, ce flou constitue aussi une force, car la GIZC manifeste une très grande adaptabilité aux particularités locales et au contexte (Williams *et al.*, 2006). Les définitions font généralement référence au développement durable et aux processus de gouvernance partagée.

¹⁸ De très nombreux acronymes peuvent servir de synonymes pour désigner la GIZC (voir Rolland, 2005). Ces acronymes sont aussi nombreux dans la langue anglaise.

¹⁹ Les concepts buzzword font référence à des mots ou expressions dont le sens est bien souvent flou, mais dont l'usage est très populaire. Ils sont suffisamment plastiques pour être adoptés par plusieurs champs d'expertise. Notons par exemple que Rothwell et VanderZwaag (2005) feront référence à ce terme pour désigner l'approche intégrée de la gestion des côtes canadiennes « *Beyond the buzzwords: a perspective on integrated coastal and oceans management in Canada* ».

Ainsi le concept de GIZC s'est développé au « carrefour de recherches interdisciplinaires, mêlant sciences sociales et de la nature [...] » (Billé, 2007, p.2). Meur-Ferec (2006, p.156) explique d'ailleurs que les publications de la GIZC sont « abondantes, de natures très variées, politiques ou scientifiques, nationales ou internationales, émanant de nombreuses disciplines ». Dès lors, l'ancrage épistémologique de ce concept est également flou, ce qui le rend parfois difficilement discernable en tant qu'objet de recherche. Ceci implique souvent des glissements « sémantiques et conceptuels » « insidieux » sur des terminologies (Billé, 2009; Segalini, 2008), brouillant les pistes de compréhension des problématiques posées. Toutefois, certains auteurs n'hésitent pas à parler de la GIZC comme d'un paradigme central du développement durable des littoraux parce qu'elle est « portée par une communauté de scientifiques et de praticiens organisés » (Billé, 2006).

Afin de mieux comprendre ce qu'est la GIZC, nous proposons trois manières de l'appréhender, soit comme 1) une utopie du développement durable; 2) un dispositif de gestion; et 3) un mode de gouvernance.

1.3.2 Qu'est-ce que la gestion intégrée des zones côtières?

Nous proposons, dans les sections suivantes, de faire un bilan des différentes conceptions de la GIZC.

1.3.2.1 La gestion intégrée des zones côtières : vers le développement durable?

La GIZC est souvent présentée comme l'équivalent du principe de développement durable appliqué aux zones côtières (Rolland, 2005). Rey-Valette et Lafon (2009, p.2) disent à cet effet que « la gestion intégrée des zones côtières vise à introduire les principes du développement durable dans l'aménagement des zones côtières », tandis que Hatziolos et ses collaborateurs (Hatziolos *et al.*, 1998, cités dans Billé, 2009, p.338), soulignent que « la GIZC s'est imposée comme l'outil majeur de la mise en œuvre du développement durable sur les littoraux ».

Ainsi, la GIZC est reconnue comme la meilleure façon d'atteindre les objectifs de développement durable (Cicin-Sain, 1998; UNEP, 1995; Hénocque, 2006; Vanderlinden *et al.*, 2006; Vanderlinden et Friolet, 2011) puisque la GIZC « insiste sur les interactions entre les sphères économiques, sociales et environnementales et propose une approche globale et transversale des problèmes » (Goxe, 2007, p.152) en plus de s'inscrire dans une perspective à long terme (Meur-Ferec, 2009). D'ailleurs dans cette optique, nous nous référons à deux définitions²⁰ au cœur desquelles est placé le développement durable.

Il s'agit d'abord de la définition de Cicin-Sain et Knecht (1998, p.39), qui définissent la GIZC comme ceci :

Integrated coastal management can be defined as a continuous and dynamic process by which decisions are made for the sustainable use, development, and protection of coastal and marine areas and resources. First and foremost, the process is designed to overcome the fragmentation inherent in both the sectoral management approach and the splits in jurisdiction among levers of government at the land-water interface. This done by ensuring that the decisions of all sectors (e.g., fisheries, oil and gas production, water quality) and all levels of government are harmonized and consistent with the coastal policies of the nation in question.

La deuxième définition que nous avons sélectionnée est celle proposée par le ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO, 2002b, p.6) qui définit la GIZC de la façon suivante :

La GIZC est un processus de concertation continu qui regroupe toutes les parties intéressées à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'utilisation durable du territoire marin et des zones côtières et qui intègre des valeurs sociales, culturelles, économiques et environnementales.

Par contre, au-delà de ces définitions, les ambitions de la GIZC sont tellement importantes et touchent un si grand nombre d'acteurs qu'on lui confère, comme le développement durable, très facilement un rôle de « mythe pacificateur » (Lascoumes, cité dans Callon, Barthe et

²⁰ Nous avons choisi ces deux définitions afin de ne pas nous perdre dans un ensemble de définitions parfois trop techniques ou normatives de la GIZC. Il était aussi intéressant de mettre en perspective deux types de définitions, soit celle d'universitaires (Cicin-Sain et Knecht, 1998), la plus souvent citée dans la littérature, et celle du MPO.

Lascoumes., 2001, p. 569), d'approche utopique²¹ (Prieur, 2009, p.2), de « concept flou presque doctrinaire » (Meur-Ferec, 2006, p.155), voire de « mirage » (Guineberteau *et al.*, 2006, p.1). Par exemple, Bastien-Daigle, Vanderlinden et Chouinard (2011) font remarquer que des attentes peut-être trop grandes ont été placées en un processus totalement volontaire. En effet, la GIZC est présentée comme un « processus permettant de tendre de façon incrémentielle vers l'horizon utopique du développement durable par des améliorations successives des performances d'ensemble du système de gestion effectivement en place sur le littoral » (Hénocque et Billé, 2009, p.1). Dans ce contexte, la GIZC apparaît davantage comme une utopie et un « phénomène que les historiens du futur pourront peut-être analyser comme une croyance de la fin du vingtième siècle » (Rolland, 2005, p.1), croyance qui repose sur un bon nombre d'ouvrages doctrinaires et de guides de bonnes pratiques rassurants (Cicin-Sain et Knecht, 1998; MPO, 2002; UNESCO, 1995a, 2001b). Par ailleurs, la GIZC est aussi un dispositif de gestion qui tend à organiser de façon rationnelle les comportements des acteurs côtiers.

1.3.2.2 *La gestion intégrée des zones côtières : un dispositif de gestion?*

Ainsi, la GIZC est aussi fréquemment abordée, sciemment ou pas, sous un angle managérial; on peut alors l'assimiler à un dispositif de gestion, c'est-à-dire « un assemblage disparate et complexe d'outils, de techniques, de règles, de procédures, mais aussi d'acteurs, de discours, de représentations et de visions organisationnelles » (Boussard et Maugeri, 2003). Ainsi, la GIZC sert à répondre à des questions de planification, d'organisation rationnelle des ressources, de coordination et d'intégration (Shipman et Stojanovic, 2007). Dans ce cas précis, la gestion intégrée est l'outil qui organise de façon rationnelle des formes d'action collective afin de résoudre des problèmes environnementaux rencontrés en matière de gestion de la zone côtière. Cet outil promet rigueur, transparence, responsabilisation, communication, échange, partage, changement, et surtout des résultats positifs en ce qui concerne le développement durable des zones côtières. Cet outil s'inscrit alors en rupture

²¹ Prieur (2009) s'interroge également sur la GIZC en ces termes : serait-elle une religion avec ses grands prêtres?

avec les outils de gestion traditionnels, fondés à la fois sur une approche ressource par ressource, secteur par secteur, et sur une conception de la nature considérée comme un réservoir inépuisable.

D'après cette conception, les acteurs du littoral pourraient suivre les étapes prescrites par la GIZC tel que « s'asseoir autour d'une table » (Billé, 2006) pour créer un cadre de gestion uniforme inscrit d'emblée dans une approche collaborative pour l'ensemble des secteurs d'activités de la zone côtière.

- **GIZC et procédures**

Lorsque l'on fait allusion à la GIZC comme étant dispositif de gestion, on la conçoit comme une succession d'étapes (diagnostic du territoire, démarche concertée, établissement de priorités, recherche d'objectifs communs). On parle aussi de processus durs (Billé, 2006). Ainsi, on trouve des modes de gestion où la procédure²² et sa séquentialité sont au cœur des démarches liées au GIZC et on parle alors de « processus intégratif d'action » (Queffelec et Kervarec, 2010, p.1). Les processus sont pris « au sens fort » (celui d'étapes ou de séquences) et s'orientent vers « l'intervention ad hoc en faveur d'une gestion intégrée, plaçant ainsi la GIZC du côté de la gestion intentionnelle » (Billé et Rochette, 2009). D'ailleurs, de nombreux travaux s'attachent spécifiquement à cet aspect de la GIZC (Olsen, 1993; Cicin-Sain et Knecht, 1998; Scialabba, 1998; PNUE/PAM/PAP, 1999; Rey-Valette et Roussel, 2006). Le processus est souvent découpé en plusieurs étapes de planification dont voici un résumé : 1) la définition d'un lieu de gestion; 2) l'engagement et la mobilisation des parties affectées; 3) le développement d'un plan de gestion intégrée; 4) l'approbation et la mise en œuvre du plan; et 5) l'évaluation du processus et du plan (MPO, 2002b; UNESCO, 2001 et voir Annexe A.4 et Annexe A.5). Ainsi, comme l'expliquent Lepage, Gauthier et Champagne (2002, p.2), la gestion écosystémique et participative demande à « un groupe hétérogène d'acteurs de formuler des plans d'action qui seront à la fois scientifiquement éclairés et

²² Le mot « procédure » est défini comme « un ensemble de règles à suivre pour parvenir à un résultat dans une situation déterminée » (Antidote, 2007); la procédure s'inscrit dans des mécanismes de gestion intentionnelle.

socialement acceptables ». À titre d'exemple, les Annexes A.4 et A.5 représentent deux types de modèles décrivant de façon normative la bonne façon de planifier la mise en place de la GIZC, telle que préconisée par des guides de bonnes pratiques élaborés par le MPO (2002a, 2002b) ou l'UNESCO (2001).

- **GIZC et approche projets**

On constate également des liens évidents entre la GIZC et l'approche projets; d'ailleurs, il existe bon nombre d'écrits qui inscrivent la GIZC dans des modes de gestion par projet ou des approches programmes. Ainsi, la GIZC est conçue comme un programme « pour gérer les ressources de la zone côtière dans lequel la participation de tous les secteurs économiques concernés, des agences gouvernementales et des organisations non gouvernementales est sollicitée » (Clark, 1996, cité dans Billé et Rochette, 2009). Billé (2009) parle de prolifération de projets de GIZC un peu partout dans le monde et la littérature évoque également la limite de ce type d'approche. Il existe « un glissement fréquent entre GIZC et projet de GIZC [...] » (Billé, 2006, p.4).

Cette façon de concevoir la GIZC conditionne d'une certaine façon la construction de l'action collective (Rey-Valette et Lafon, 2009) puisque la durée de vie des projets, quels qu'ils soient, dépend largement de l'enveloppe financière qui leur est dédiée et du temps qui leur est alloué :

The majority of projects are created explicitly to utilize the funding available. The typical ICZM initiative is a 2-3 year project hosted by a local authority and run by a project officer employed on a contract [...] In practice, however, the projects are characterized by chronic financial insecurity, and the failure to secure additional external funding often results in their collapse (McKenna et Cooper, 2006, p.423).

Ainsi, les projets GIZC démarrent souvent en tant que projets pilotes ou encore en approche démonstrative, mais faute de ressources, ils n'arrivent pas à perdurer ou à s'institutionnaliser. C'est d'ailleurs le problème auquel plusieurs initiatives de GIZC européennes, étasuniennes et australiennes (Margerum, 2011) font face : « [T]he dominant model in European ICZM is one of inconsistency and fragmentation, of "pilot" and "demonstration" projets, but little

secure, consistent long-term action » (Shipman et Stojanovic, 200, p.376). Au final, quand le projet se termine, les ressources ne sont plus là pour maintenir l'élan donné et l'objectif ultime d'agir durablement sur des problématiques environnementales n'est jamais atteint :

Si un projet GIZC parvient, sur un territoire défini, à sensibiliser les acteurs au développement durable, à apaiser les conflits d'usage ou à instaurer de meilleures pratiques environnementales, il ne suffit pas à octroyer aux autorités les outils nécessaires pour poursuivre une telle ambition au-delà de la durée du projet. (Billé et Rochette, 2009, p.355).

- **GIZC et aménagement du territoire**

Mais la GIZC n'est pas seulement appréhendée comme un projet (Vanderlinden *et al.*, 2006), un processus ou une procédure. Certaines approches abordent la GIZC comme un outil d'aménagement au service notamment de la planification spatiale, que des gestionnaires et des urbanistes et même des ingénieurs pourraient faire valoir. Miossec (2009) fait remarquer qu'il peut d'ailleurs exister une certaine confusion entre les notions d'aménagement et de management. La GIZC est notamment associée à différents outils d'urbanisme et d'aménagement²³ du territoire, tels que les outils de zonage (Rey-Valette et Antona, 2009). La GIZC appartient aussi aux techniques de planification territoriale permettant la mise en œuvre du développement durable. Dans le même ordre d'idées, les démarches de GIZC peuvent être similaires à la mise en place de programmes pour l'adaptation aux changements climatiques.

- **GIZC et approche globale et adaptative**

Comme l'expliquent Billé et Rochette (2009), la GIZC peut aussi reposer sur une approche du processus au sens faible ou encore un mode de gestion adaptatif : « une succession de situations de gestion effective, succession qui n'est pas a priori orientée par une gestion intentionnelle [...] ». Les auteurs (Bodiguel, 1997; Miossec, 1998; OCDE, 1993; Shipman et Stojanovic, 2010) parlent alors de la GIZC comme d'un « système dynamique, [d'un]

²³ Notons par ailleurs que pour certains « spécialistes de la biologie marine [...] l'intégration par la planification avec un zonage des écosystèmes marins est scientifiquement impossible » (Prieur, 2009).

ensemble de phénomènes conçu comme actif et organisé » (Billé et Rochette, 2009, p.343). Ici, c'est bien plus le processus d'apprentissage et d'adaptation qui prime : « [D]ans ce processus, les institutions gouvernementales et la société civile font l'apprentissage du partenariat sous toutes ses formes » (Hénocque, 2006, p.2).

- **GIZC et conflits**

Dans la gamme des outils de gestion, la GIZC a également été retenue comme instrument pouvant répondre à la question des conflits en zone côtière (Bastien-Daigle, Vanderlinden et Chouinard, 2007; Cadoret, 2006). La littérature met principalement l'accent sur les conflits d'usage. Selon cette perspective, « l'anticipation de ces conflits d'usages ou leur résolution est un des objectifs principaux des démarches de Gestion intégrée des Zones côtières (GIZC) » (Tillier et Robin, 2008, p.1).

Nous constatons également que les approches spatialisantes ou socio-spatialisantes (Tillier et Robin, 2008; Cadoret, 2006) du conflit sont de fait les plus communes dans la littérature. Toutefois, la GIZC est amenée à répondre à des conflits forts variés, dépassant l'ancrage territorial : conflit de coordination, conflit dans le partage des domaines de compétences, conflit de régulation, conflits de temporalité (Queffelec et Kervarec, 2010), etc.

On distingue deux approches. D'une part, il y a l'approche préventive (Tillier et Robin, 2008), avec laquelle la GIZC est un instrument permettant d'échapper au conflit ou de l'atténuer en prévenant toutes les formes de tensions pouvant déboucher sur une situation conflictuelle, notamment par l'anticipation d'usages concurrentiels ou non compatibles de la zone côtière. D'autre part, la GIZC peut aussi être un instrument de régulation des conflits sur un territoire donné, c'est-à-dire permettant de trouver des solutions négociées. La résolution des conflits d'usage deviendrait alors possible notamment grâce à la mise en place d'actions concertées et de formes de dialogue territorial, et à un certain nombre d'informations et de connaissances (Brown, 2002).

Il semble que, quel que soit le fond de ces divergences, la concertation, associée le plus souvent au consensus, soit mise de l'avant pour résoudre ces conflits. De cette manière, le

fonctionnement du GIZC suppose que « le simple fait de parler améliore les comportements » (Billé, 2006, p.2), et favorise « la convergence des représentations et le renforcement des proximités locales permettant en outre la réalisation d'objectifs intermédiaires » (Rey-Valette et Antona, 2009, p.3). Ce fonctionnement permettrait notamment à « des acteurs souvent éloignés ou exclus des lieux de décision de faire valoir leur point de vue sur diverses questions environnementales » (Comeau, 2010, p.17).

La GIZC constitue alors une nouvelle pratique d'action publique destinée à assurer la participation du public (en rassemblant le plus grand nombre d'acteurs) dans le but de réduire les conflits, de renforcer l'intégration de l'ensemble des initiatives tournées vers le littoral, de répondre aux changements des écosystèmes côtiers et de renouveler d'une certaine manière la façon d'exercer le pouvoir (Prieur, 2009). Ainsi, la prochaine section vise à montrer des aspects de la GIZC qui dépassent une réflexion sur les agencements managériaux (Fauré *et al.*, 2012).

1.3.2.3 La gestion intégrée des zones côtières : un nouveau mode de gouvernance

- **Un mode de gouvernance partagé**

La GIZC « reflète aujourd'hui la tendance mondiale des gouvernements à s'en remettre davantage à la concertation entre les acteurs sociaux et à la capacité d'action des communautés locales » (Gareau et Lepage, 2005, p.105). Cette tendance va dans le sens de nouvelles formes d'action publique qui permettent un certain transfert de pouvoir entre acteurs étatiques et non étatiques, et elle s'inscrit dans les approches territoriales intégrées.

Dans le contexte d'importantes pressions sur les zones côtières et leurs ressources, la GIZC s'est peu à peu imposée au pouvoir public afin de lutter « contre la rigidité des procédures, l'absence de planification et de coordination des actions sectorielles, l'inadéquation des décisions et l'absence de lien entre la recherche et les utilisateurs finaux » (Rey-Valette et Antona, 2009, p.3). Les approches sectorielles sont alors considérées inefficaces ou inadéquates (Geyer, 2001; Holling, 2001 dans Briassoulis, 2006; Gareau, 2013), ne

conduisant qu'à la dégradation des littoraux et à l'échec du développement durable. Pourtant, pendant près de 20 ans, l'approche sectorielle bureaucratique a été le modèle préconisé pour gérer la nature. L'approche écosystémique qui reconnaît l'importance de concevoir le fonctionnement des systèmes naturels de façon holistique remet en cause le modèle bureaucratique et prend du temps à s'imposer.

Il s'agit également de prendre en compte l'ensemble des structures et des processus utilisés pour s'assurer que les secteurs public et privé veillent à un usage durable des ressources de la zone côtière (Ehler, 2003), puisque « le recours au terme de gouvernance permet de souligner le décloisonnement sectoriel de l'action (le "brouillage de frontières traditionnelles"), acteurs publics, privés ou encore associatifs sont amenés à travailler ensemble de façon non hiérarchique ("horizontale" plutôt que "verticale"), à des échelles variables, du local au global » (Gérard, 2009, p.2).

La GIZC prend corps à travers des formes d'interventions collectives environnementales encourageant la concertation, en vue de réunir l'ensemble des acteurs concernés par une zone côtière dans un contexte de divergence de pouvoir, d'informations et de ressources (Comeau, 2010) dans le but « d'augmenter la qualité de vie des communautés qui dépendent des ressources côtières pour leur survie tout en maintenant la diversité biologique et la productivité des écosystèmes côtiers » (Vanderlinden *et al.*, 2006, p.208). Ainsi, pour poursuivre avec la polysémie de la gouvernance (Plante, 2011), on peut parler de gouvernance territorialisée.

- **Un mode de gouvernance territorialisé**

La GIZC puise ses origines, comme l'expliquent Lepage, Gauthier et Champagne (2002), dans les démarches de gestion de l'environnement axées sur la négociation des porteurs d'intérêts (*stakeholders*) (Born et Sonzogni, 1995; Burger, 2000; Margerum, 1995, 1999, 2011, 2015). En fait, la GIZC vise « à construire un projet partagé de territoire entre plusieurs types d'acteurs » (Fernandez et Kalaora, 2008, cités dans Rey-Valette et Antona, 2009, p.3), en créant un discours et une vision fédératrice.

D'ailleurs, il existe de nombreux travaux cherchant à faire le point sur l'implication des communautés locales dans la mise en place de mécanismes de gestion intégrée, notamment par le développement de leur capacité d'action sur un territoire donné (Chouinard *et al.*, 2006; Guillemot, Plante et Boisjoly, 2008; Wilson *et al.*, 2009). Ces derniers s'intéressent aux questions de mobilisation, de participation et de concertation, et aux mécanismes d'appropriation des enjeux locaux pour mettre en exergue des démarches territorialisées de GIZC (Rey-Valette et Antona, 2009).

L'implication des communautés dans la gestion de leur milieu de vie permet aussi de préserver les particularités culturelles et de favoriser la mise en place d'un partenariat durable selon une approche de « bas en haut »²⁴ ou de subsidiarité²⁵; on parle alors d'un mode de gouvernance aux caractéristiques plus « démocratiques, participatives et transparentes » (Hénocque, 2006). Les arrangements institutionnels doivent ainsi correspondre au territoire.

- **Un mode de gouvernance intégré**

Ce mode de gouvernance préconisé par la GIZC a été inclus dans les politiques publiques en faveur d'une approche systémique et intégrée pour répondre aux problématiques socio-environnementales complexes (Briassoulis, 2006).

L'intégration peut être représentée au moyen de cinq dimensions, selon la synthèse proposée par Cicin-Sain et Knecht (1998) :

- (1) *l'intégration sectorielle*, entre les différents secteurs d'activités d'une part, et les différentes autorités régulatrices (coordination interministérielle, on parle d'intégration horizontale);

²⁴ Le « *bottom-up* » process, comme on le nomme en anglais, est associé à des modes de représentation plus inclusive : « Participatory planning in turn is part of a modern fashion of public empowerment, a management philosophy in which top-down, centralized prescriptive management is seen in a negative light, while bottom-up, decentralized participatory management is perceived positively » (McKenna et Copper, 2006, p.424).

²⁵ Selon Hénocques (2006, p.6), la « subsidiarité est le principe démocratique qui consiste à dire que les décisions devraient être prises à la base par les acteurs locaux, en accord avec les intérêts de la société civile en général », alors que McKenna et Cooper (2006, p.424) évoquent « the implication for coastal management being that lower levels are more suited to public involvement in decision making ».

- (2) *l'intégration intergouvernementale*, entre les différents niveaux de gouvernement, soit la coordination de l'ensemble des politiques de l'échelle locale à l'échelle régionale et nationale (intégration verticale);
- (3) *l'intégration spatiale*, entre les domaines maritimes et terrestres (par exemple la prise en compte des bassins versants);
- (4) *l'intégration internationale*, entre des pays dont les actions respectives ont des effets sur le littoral de leurs voisins;
- (5) *l'intégration scientifique*, entre des disciplines différentes d'une part, et aussi entre les travaux scientifiques et les décisions des gestionnaires.

L'OCDE (1993) ajoute une dimension temporelle à l'intégration, sachant qu'une mise œuvre de la gestion intégrée peut comprendre la formulation d'objectifs à long terme et à court terme.

Ainsi, la GIZC permettrait d'une certaine façon de formuler des intentions pour lier les différentes politiques sectorielles et d'assurer une cohérence afin d'assurer une protection des écosystèmes des zones côtières. La GIZC jouerait aussi un rôle de « méta-gouvernance » dans le sens où, un peu comme une instance supérieure, elle viserait à rapprocher, à structurer ou à mettre en réseaux l'ensemble des organisations et acteurs ayant « une incidence sur les régions côtières » (Rolland, 2005, p.2) et permettrait des modes d'actions intersectorielles. D'ailleurs, la mise en relation de l'information et des connaissances favoriserait la collaboration de tous les acteurs impliqués.

Nous constatons qu'en abordant la GIZC du point de la gouvernance, nous faisons référence à la gamme de nouveaux instruments d'action publique visant le renouvellement de la décision publique. C'est d'ailleurs sous cet angle que nous voulons remettre en question la portée de la GIZC. Nous considérons donc la GIZC comme un instrument de gouvernance des zones côtières.

1.4 Les faces cachées de la gestion intégrée des zones côtières

1.4.1 Obsessions, désillusions et ratés de la gestion intégrée des zones côtières

Les faces cachées de la GIZC ont pris du temps à être révélées en raison de l'ampleur des discours enchanteurs et des guides de bonne pratique qui ont prévalu depuis ses débuts. Ce n'est que depuis quelques années que l'on commence à dénoncer les limites de ces dispositifs, « la fréquence et les conséquences de carences dans leur conception ou leur mise en pratique » (Mermet, 2005, p.135). Devant de tels discours enchanteurs, les tentations de succomber à bons nombres d'illusions (Billé, 2006) étaient nombreuses, puisqu'avant toute chose, la GIZC était « présentée comme solution et non comme enjeu, problème ou objectif, elle [était] a priori étanche à tout questionnement critique » (Billé, 2004, p.31).

La GIZC donnait et donne toujours l'impression d'être un remède relativement simple à mettre place pour pallier tous les maux de la zone côtière, un peu comme « un baume souverain pour apaiser les irritations dues aux conflits d'intérêts et aux impasses bien réelles que posent les problèmes de l'environnement » (Mermet, 1992, p.181). Face à ce constat, la prise de recul nécessaire à la mise en place d'une réflexion critique est difficile. On constate aussi que « partout où le décalage entre discours et réalité de terrain est important, la gestion intégrée – ou du moins le discours sur la gestion intégrée risque de faire plus de mal que de bien » (Mermet, 1992, p.181). De plus, il semble que la zone côtière continue à subir de nombreuses affres, et ce, même si « la GIZC a probablement atteint ces dernières années une première phase de maturité » (Billé, 2006, p.1; Billé et Rochette, 2010).

C'est au début des années 2000 que des écrits (Nichols, 1999; Biswas, 2004; Billé, 2006; Billé et Rochette, 2009; Mermet, 1992 et 2005; Rey-Valette et Antona, 2009; Saravanan, McDonald, et Mollinga, 2009) commencent à mettre en lumière plusieurs problèmes liés à la GIZC. Ainsi, Nichols (1999) tire la sonnette d'alarme en ce qui concerne les visées quelque peu impérialistes de la GIZC :

Specifically, I argue that Integrated Coastal Management is a regulatory instrument that is intended to reorganize coastal spaces and political systems for the purpose of enabling investment penetration by state and

international capital. [...] In short, ICM regulation creates space for the new global economy (Nichols, 1999, p.390 et p.396).

Par la suite, dans la littérature francophone récente, une vague de réflexions sur les « mirages », « désillusions », « échecs » des premières expériences de GIZC a suivi. Par exemple, des travaux comme ceux de Billé (2006, p.10) ont mis en évidence « des glissements progressifs, implicites et généralement non assumés ». Ainsi, le travail de Billé (2006) remet en question plusieurs types d'illusions; nous choisissons de revenir sur deux d'entre elles, soit *l'illusion du tour de table* et *l'illusion communautaire*.

Le postulat de *l'illusion du tour de table* pourrait être défini de façon simple en ces termes : « gérer les problèmes environnementaux, c'est amener tout le monde autour d'une table » pour trouver la solution (Billé, 2006, p.2).

Il s'agit de s'interroger sur le passage obligé (et systématique) de toute prise de décision ou de tout mécanisme de coordination par une forme de « concertation »²⁶ et de mettre en évidence d'éventuelles formes d'instrumentalisation ou de dysfonctionnement de la concertation (Gérard, 2009; Rumpala, 2003; Billé, 2006; Gareau et Lepage, 2005). Lorsqu'elle devient excessive, la concertation peut aussi conduire à une paralysie de la prise de décision :

We argue that this often leads to a situation where ICZM efforts become characterized by « consultation paralysis », a condition where nothing can be done because yet someone else must be consulted or re-consulted (McKenna et Copper, 2006, p.424 et 425).

Plusieurs travaux se sont attelés à faire l'étude de ces dispositifs institutionnels, de leur design ou de leur évaluation (Rey-Valette et Antona, 2009). Il apparaît alors que la gestion intégrée est « souvent assimilée de fait comme gestion concertée » (Valarié, 2009). Or, il existe différentes formes d'implication de la société civile dans la prise de décision. Ainsi, comme l'expliquent Beuret et ses collaborateurs (Beuret *et al.*, 2006, en particulier la Figure 1, p.25),

²⁶ On remet en question ici le choix d'une concertation de fait sans pour autant « remettre en cause les apports réels des démarches de concertation et de construction de consensus » (Billé, 2006).

cela peut aller de la simple communication à l'échange d'information, ou encore à la mise en place de consultations en vue de l'instauration d'un dialogue, pour arriver finalement à la mise en place de la concertation et de la négociation (Beuret *et al.*, 2006; aussi, voir l'Annexe A.6).

Quand les décisions ne sont pas bloquées, c'est la tyrannie de « petites décisions » (Shipman et Stojanovic, 2007) qui fait rage même si la GIZC a pour objectif de surmonter les difficultés liées à ce qui est de l'ordre du partiel ou du parcellaire.

L'obsession du consensus va également de pair avec les approches participationnistes; Billé (2006, p.3) parle de « construction de consensus comme paradigme de la concertation ». Cette posture peut conduire à l'inertie dans le processus de décision : « [P]eu de solutions innovantes, issues d'imaginations supposées libérées, sont en réalité apparues » (Billé, 2006, p.3; McKenna et Cooper, 2006). Au-delà de cet aspect d'innovation, c'est l'exercice du pouvoir légitime qui est mis en question :

Many statutory authorities, for example planning departments, routinely conduct landably comprehensive consultation exercises, but at no stage does the authority relinquish its power to act in the absence of consensus. Indeed, there is no presumption that consensus will be achieved. In contrast, many ICZM projects are permeated by a “nothing is agreed until all is agreed philosophy” [...] In these circumstances a participatory process acts as a brake on executive authority, and can work against the public interest rather than in its favour. Participation can lead to such a dilution of authority that it generates public disempowerment (McKenna and Cooper, 2006, p.425).

De plus, même si le consensus peut mener à des compromis acceptables sur le plan social, ces compromis ne constituent pas nécessairement une réponse intéressante du point de vue environnemental (McKenna et Cooper, 2006). Les effets pervers engendrés par les démarches consensuelles peuvent aller encore plus loin, dès lors que les erreurs passées sont parfois réitérées parce qu'elles feraient consensus (McKenna et Cooper, 2006).

Sur le plan pratique, la mise en œuvre de dispositifs de gestion fondée sur la GIZC s'est « très rapidement généralisée ces dernières années, souvent au détriment d'autres formes d'actions

tout aussi nécessaires » (Mermet, 2005, p.135). Mais la concertation va aussi de pair avec l'idéal de l'obtention de l'information transparente, « d'une coordination des acteurs fondée sur des relations égalitaires et partenariales, d'une ouverture aux différentes formes de rationalité [...] et d'un transfert de pouvoir provenant de l'État et dirigée vers des institutions autonomes contrôlées par la société civile » (Comeau, 2010, p.18). Mais les lieux de concertation « regroupent aussi des acteurs diversifiés à qui l'on prête la capacité de définir un intérêt général » (Gareau et Lepage, 2005, p.104). Les espaces publics préconisés par la GIZC ne sont pas toujours des lieux d'affirmation équitable pour tous, contrairement à ce que préconise la pensée habermasienne. En effet, les acteurs prenant part à ces dispositifs ne sont pas tous sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'accès à différentes ressources (temps, connaissances, argent ...) :

On présuppose que les rapports de force entre les acteurs s'ajusteront automatiquement à ce nouveau mode de gouvernance, alors qu'on constate deux choses inquiétantes : l'influence inégale de certains acteurs en fonction de leur capacité à saisir la gouvernance de ces processus et l'abandon d'autres acteurs pour différents motifs (Bastien-Daigle, Vanderlinden et Chouinard 2011, p.94).

Ainsi, ce plaidoyer en faveur de la participation est au cœur de plusieurs paradoxes, dont celui de la remise en cause de la légitimité des porte-paroles de la démocratie représentative (McKenna et Cooper, 2006).

Une deuxième illusion, *l'illusion communautaire* (Billé, 2006), concerne la place des communautés locales, qui seraient au cœur de la mise en œuvre de la démarche de GIZC, et ce, depuis l'Agenda 21 de la conférence Rio et la publication du chapitre 17. Ces prérogatives laissent parfois croire à des communautés uniformes et sans jeux de pouvoir. Or, les communautés sont loin d'être des systèmes homogènes et harmonieux : « Communities are not unified or homogenous units, power varies among stakeholders, and silo constructs and turf wars discourage involvement of the wider public » (Wilson et Wiber, 2009, p.559). Il existe de nombreux débats sur le « rolling rule regime » (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002, p.12) qui rendent compte des effets négatifs de l'implication des communautés dans la gestion de l'environnement, en particulier dans le contexte d'un état absent (Béliveau *et al.*,

2005, p.12). La gestion concertée peut donner lieu à l'adoption de solutions contradictoires, notamment avec « l'établissement de plusieurs petits régimes de normes environnementales au gré des dynamiques locales » (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002), en particulier quand aucune stratégie de coordination n'est prévue (Béliveau *et al.*, 2005, p.12).

Cette illusion de cohérence permet à l'État de se fier à ces communautés et de se désengager, et elle contribue à dépolitiser des enjeux en zones côtières :

En Amérique du Nord, la notion de communauté est extrêmement utilisée dans la vie sociopolitique, avec dans de nombreux cas à la fois l'illusion de cohérence du groupe, d'homogénéité, de consensus, et l'assimilation entre communauté et niveau local [...] [S]e reposer sur les « communautés locales » comme paradigme de la participation de la « société civile » peut être à la fois une justification du désengagement de l'État, du cantonnement de la société civile au rôle de « pompier social » ou environnemental [...] Le communautarisme comme paradigme de la participation des populations s'avère donc une redoutable machine à dépolitiser des domaines pourtant essentiellement politiques comme le développement et la gestion de l'environnement. Son pouvoir de séduction pour une grande diversité d'acteurs est une source fondamentale de son succès sémantique y compris dans la GIZC (Billé, 2006, p.8).

Dans la gamme des « ratés » de la GIZC, il semble que l'intégration souhaitée, programme beaucoup trop ambitieux dans les années 70, n'ait pas été facilement atteinte. Mermet et ses collaborateurs (Mermet *et al.*, 2005, p.132) parlent de situation paradoxale où le processus de « sectorialisation de la gestion intégrée [...], les actions de gestion intégrée deviennent des projets et programmes parmi les autres ». Dans d'autres cas, les structures institutionnelles en place et la culture organisationnelle qui y a cours rendent difficile toute forme d'intégration. Par exemple, dans le cas de la gestion de l'eau au Canada, dans le contexte d'un partage « féroce » des compétences entre les paliers gouvernementaux fédéraux et provinciaux, Choquette (2010) fait le constat d'une gestion bicéphalique et non intégrée juridiquement.

1.4.2 Problématiser la GIZC par son rapport à la conflictualité

1.4.2.1 *La GIZC, un instrument apolitique?*

La section précédente mettait en évidence un certain nombre de dysfonctionnements de la mise en œuvre de la GIZC. Ces « ratés » sont principalement dus à la nature de l'instrument de GIZC. La GIZC se présente comme le « couteau suisse » du développement durable qui permettrait à n'importe qui d'agir sur les littoraux ou d'avoir l'illusion de disposer d'une empreinte sur la destinée de ceux-ci. Elle semble s'adapter à tous les discours, du débat public jusqu'aux communications d'experts scientifiques, en passant par les formulations de politiques publiques et les programmes de développement locaux.

Or, à quelques exceptions près (Billé, 2006; Gareau 2000 et 2013; Gareau et Lepage 2005; Lepage, Gauthier et Champagne, 2002; Plante, 2011; Mermet 1992; Nichols, 1999; Rey-Valette et Antona, 2009), la littérature critique sur la GIZC s'attarde peu à mettre en évidence les rapports de force, les positions d'attentes qu'elle crée et les postures conflictuelles qu'elle sous-tend. Pourtant, la mise en relation d'acteurs et les nouvelles configurations préconisées par la GIZC causent des situations de nature conflictuelle où le consensus n'est au mieux que partiel. Il devient alors nécessaire de poser la question des implications politiques de la gouvernance (Campbell, 2009).

Par ailleurs, la mise en œuvre d'approches écosystémiques ne gomme en rien un ordre négocié, et la persuasion ne suffit pas à la formulation de priorités d'action sur un territoire donné, puisqu'elle renvoie plutôt à la négociation d'intérêts divergents (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002). Ainsi, comme l'explique le journaliste Louis-Gilles Francoeur (dans un article paru en 2004 dans *Le Devoir*) :

La gestion intégrée exige la mise en rapport de toutes les dimensions d'un problème ou d'une question. Selon ce modèle [...], on brasse la cage et on essaie d'harmoniser le plus possible. Habituellement, les plus forts ou les plus astucieux, qui ont construit les meilleures coalitions d'intérêts, emportent la mise.

Ainsi, les acteurs œuvrant pour la GIZC seront amenés à rivaliser entre eux et avec la puissance publique (Massardier, 2008). Ceci peut s'expliquer par le fait que la conflictualité est « inhérente, consubstantielle à toute société, au même titre que la violence ou la bienveillance » (Freund, 1983, p.23). La GIZC ne peut donc pas être un instrument apolitique.

Ces questionnements sont encore plus prégnants lorsqu'on analyse le discours de la GIZC et les modes de gouvernance qu'elle préconise, où concertation et consensus sont largement dominants. La GIZC renverrait-elle au mythe de la gouvernance dépolitisée (Campbell, 2009)? En accord avec cette hypothèse, Mermet (1992) fait remarquer que les acteurs « qui ont avantage à éviter un conflit [par exemple la plupart des politiciens et des administrateurs politiques et des administrations] adoptent spontanément le langage de la gestion intégrée » (Gareau, 2000, p.123). Il a également été démontré que les approches consensuelles sont très appréciées par les acteurs ayant une emprise négative sur l'environnement. En effet, le consensus leur donne « l'assurance qu'on ne leur impose aucun changement qu'ils ne soient prêts à opérer » (Billé, 2006, p.3), et le choix du consensus est très stratégique pour ces derniers (McKenna et Cooper, 2006). À l'inverse, « les acteurs d'environnement, généralement en "rapport de faiblesse" avec les autres (Mermet, 1998), pensent arriver plus efficacement à leurs fins à travers des conflits ouverts » (Billé, 2006, p.3).

Ainsi, il devient intéressant de ne pas tenir ces modes de construction du consensus pour acquis, mais plutôt d'essayer de comprendre à qui ils profitent et comment ils permettent d'évacuer la conflictualité, notamment lorsqu'il n'y a pas d'acceptabilité sociale. Ce genre de réflexions révèle des jeux de pouvoir stratégiques où le *statu quo* semble se présenter comme un ordre politique préétabli (Rumpala, 2003) :

Even if consensus is not explicitly sought, a participation exercise is often a power play, in which various interests battle for influence with a management authority, which may have an agenda of its own. The most powerful stakeholders often have a dominant influence with the lead authority (McKenna et Cooper, 2006).

On constate alors qu'en dehors du noyau de quelques auteurs adoptant des approches critiques et nuancées (Billé, 2006; Gareau 2000 et 2013; Gareau et Lepage 2005; Gauthier et Lepage 2005; Lepage, Gauthier et Champagne, 2002; Margerum, 2011, 2015; Mermet 1992; Nichols, 1999) pour discuter de la GIZC, la littérature n'aborde que très peu les questions de conflictualité inhérente à la GIZC. Les instruments de GIZC sont plutôt présentés comme étant dépolitisés et dépourvus de substances conflictuelles en leur sein. Évacuer ainsi la conflictualité des instruments de GIZC, c'est nier toute l'activité sociale (Van Tilbeurgh, 2009) que la GIZC est censée générer, mais c'est aussi une façon d'occulter toute la fonction positive du conflit (Simmel, cité dans Freund, 1983). Ainsi, nous constatons que les connaissances construites sur la GIZC gagneraient à ce que soit davantage développée la réflexion sur le rapport entre la conflictualité et la GIZC au-delà d'une approche managériale de gestion des conflits d'usage et de territoire (voir Chapitre VII). En effet, les instruments de GIZC ne sont pas neutres. La nature des instruments de GIZC influence la manière dont les acteurs peuvent se comporter. Nous cherchons, dans ce travail, à mettre la lumière sur les effets méconnus produits par les instruments de GIZC. Jusqu'à présent, les recherches critiques sur la GIZC ont été menées en empruntant les courants de la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977), mais aussi de l'analyse stratégique de l'environnement (Gareau, 2000 et 2013; Mermet, 2002) ou encore de différentes approches évaluatives (Rey-Valette et Rousselle, 2006; Bastien-Daigle, Vanderlinden, Chouinard, 2011; Billet, 2009). Pour notre part, nous avons choisi d'examiner ces questions par le prisme de l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) puisque cette approche prend en compte la non-neutralité des instruments pour mieux comprendre leurs effets sur l'action publique.

1.4.2.2 *La question de recherche*

La gestion intégrée des zones côtières est souvent présentée comme un outil managérial dont les aspects intégratifs et dynamiques permettent de répondre aux nombreux enjeux des zones côtières afin d'atteindre le développement durable. Nous avons cependant mis en évidence les nombreuses illusions, faiblesses et *a priori* dans les conceptions théoriques tout comme dans la mise en œuvre de la GIZC. Parmi toutes les façons de concevoir la GIZC (une utopie,

un outil managérial, un outil d'aménagement), nous avons choisi d'étudier la GIZC comme un instrument d'action publique inscrit dans de nouveaux modes de gouvernance. Cela nous permet de souligner la dimension politique de la GIZC et de réfléchir à la consistance que l'on pourrait accorder à la GIZC. Rappelons que la GIZC se construit autant par des rapports de force, des jeux de pouvoir et des négociations que sur des connaissances, des informations et des données scientifiques (Billé, 2006).

Pourtant, la conflictualité, bien qu'inhérente aux relations sociales, semble avoir été canalisée, sinon mise de côté, voire éradiquée des instruments de GIZC. Comment peut-on expliquer la nature et le rôle de ce vide? Nous tenterons de comprendre quels sont les facteurs qui expliquent cette tendance, en suivant la lignée des auteurs qui ont mené une réflexion critique sur la GIZC (Billé, 2006; Mermet, 2002; Lepage, Gauthier et Champagne, 2002), mais aussi ceux qui ont produit des travaux sur le statut et la place du conflit dans les nouvelles formes délibératives (Blondiaux, 2008), nous tenterons de comprendre quels sont les facteurs qui expliquent cette tendance. Quels sont les acteurs ou éléments qui entretiennent ce discours? En quoi et comment les nouveaux mécanismes de gouvernance des zones côtières vont-ils gommer toute entrée dans la conflictualité? Quelles sont les caractéristiques des instruments de GIZC qui tendent à bloquer la conflictualité?

L'ensemble de ces questionnements appelle à une réflexion sur le rôle et la place de la conflictualité dans la GIZC en tant qu'instrument d'action publique, dans la continuité des réflexions sur les dynamiques sociales de ces outils de gouvernance (Milot et Lepage, 2007). Cette problématique va nous permettre d'enrichir la réflexion critique sur les instruments de GIZC, notamment sous la loupe de la conflictualité.

Notre question générale de recherche peut être donc être formulée comme suit : **Quel est le rôle et la place de la conflictualité dans la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en tant qu'instrument d'action publique?**

L'approche de l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) nous semble très prometteuse pour explorer cette question de recherche et nous proposons d'expliquer ce cadre théorique dans le chapitre suivant.

CHAPITRE II. LE CADRE THEORIQUE

Dans le cas de la formulation et de la mise en œuvre de politiques de gestion intégrée des zones côtières, ainsi que du développement de cadres normatifs environnementaux, il est reconnu que l'État n'est plus le « seul maître à bord » (Chevalier, 2003, p.207). De plus, les citoyens ordinaires ne sont plus confinés à des rôles marginaux (Bherer, 2011), et leurs connaissances et expériences au regard des dynamiques territoriales sont de plus en plus reconnues. Des interactions multiples se créent avec cette large palette d'acteurs. Ainsi, les instruments GIZC ont été proposés pour revoir l'action gouvernementale en zone côtière et laisser davantage de place aux communautés côtières et à la société civile au sens large, tout en légitimant la portée des actions des pouvoirs publics au-delà des formes de démocratie représentative.

Nous avons choisi de centrer notre cadre théorique sur l'approche critique de l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) afin de pouvoir explorer la conflictualité au regard des instruments de GIZC. Ce cadrage va nous permettre de réconcilier à fois les dimensions techniques des instruments et les éléments d'ordre sociopolitique issus de constructions sociales portées par les acteurs. Après avoir fait le point sur l'approche de l'instrumentation de l'action publique, nous présenterons plusieurs points de repères nous guidant tout au long de ce travail.

2.1 L'approche de l'instrumentation de l'action publique

2.1.1 Les instruments de l'action publique et le recours aux approches critiques

Les instruments d'action publique, encore appelés « *policy instruments* » ou « *policy tools* », mais aussi, parfois, « *public policy instruments* » ou encore « *governing instruments* », sont utilisés par les gouvernements pour mettre en œuvre les politiques publiques (Howlett et Ramesh, 2003) :

Public policy instruments are the set of techniques by which governmental authorities – or proxies acting on behalf of governmental authorities - wield

their power in attempting to ensure support and effect social change [...] [P]olicy instruments are understood to be concrete and specified operational forms of intervention by public authorities (Bemelmans-Videc, 2007, p. 50 et p.4).

Il s'agit d'un ensemble de techniques permettant aux gouvernements d'agir. Ils peuvent prendre la forme d'incitatifs, de mécanismes d'encadrement légal, de formes d'organisation, de contrats, d'information ou encore d'outils de taxation (Bemelmans-Videc, 2007). Parmi les instruments récemment conçus (Salomon, 2002), il existe des instruments procéduraux. Il s'agit d'instruments faisant appel, par exemple, à l'éducation, à la sensibilisation et à l'information (dans une perspective de transparence), afin d'encourager ou de décourager un certain nombre de comportements, un peu comme les instruments de GIZC. Comme le résume Lascoumes et Le Galès (2004, p.361), ces instruments visent comme type de rapport politique, « la démocratie du public » et ils privilégient « l'explicitation des décisions et [la] responsabilisation des acteurs ».

Notons tout d'abord qu'il existe des approches théoriques sur les instruments d'action publique qui se distinguent des approches sur l'instrumentation que nous avons retenues pour notre analyse. Plusieurs spécialistes des sciences économiques et des sciences politiques se sont ainsi intéressés à l'étude des instruments (Howlett, 1991) et ont progressivement constitué une première génération de réflexions (Eliadis, Hill et Howlett, 2005). Ensuite, les différentes approches proposant des nomenclatures et des classifications sur les instruments d'action publique ont convergé pour donner des approches classiques des instruments d'action publique. Il s'agit alors pour chaque instrument d'éclairer la finalité de son utilisation en précisant « quand » et « comment » le gouvernement y a recours (Dahl et Lindblom, 1953; Howlett et Ramesh, 2003; Lowi, 1972; Pal, 1992). Ce sont des approches rationnelles et techniques (Anderson, 1977). Nous ne rentrerons pas ici dans le détail des différentes typologies (Kirschen, 1964; Bernard, 1939; Brigham et Brown, 1980; Dahl et Lindblom, 1953; Lowi, 1972; Hood, 1983; Salomon, 1981) proposées au fil du temps et nous renvoyons aux travaux de synthèse de Howlett (1991) et à ceux de Vedug (1998) pour ceux qui voudraient bénéficier d'un tour d'horizon de ces différentes classifications.

Ces diverses typologies, bien qu'offrant une sorte de panorama des outils dont dispose l'État, ne nous conviennent pas pour discuter du rôle et de la place de la conflictualité dans les instruments. Il s'agit principalement d'approches fonctionnalistes, où la décision à propos de chaque instrument relève d'un choix technique et ne nous permet pas d'explorer la dimension politique des formes d'action collective proposées par la GIZC. On se situe ici dans la lignée des théoriciens critiques (Fischer, 1993) de l'action publique qui critiquent « la vision strictement technique et instrumentale des politiques publiques » (Bherer, 2011, p.110), en particulier celle qui découle d'une expertise technique. En effet, les instruments proposés dans chacune des typologies semblent neutres et ne rendent pas compte du rôle que les instruments peuvent jouer non seulement sur les acteurs de la société civile, mais aussi sur la conflictualité :

Cette minimisation de la dimension conflictuelle est manifeste dans les travaux issus de la tradition fonctionnaliste réalisés dans la lignée de la *policy analysis* et du *public choice* et qui se sont centrés sur l'instrumentation dans un souci de rationalisation et de comparaison des coûts avantages, avec l'ambition de parvenir au choix optimal du meilleur instrument. La même indifférence s'observe chez de nombreux acteurs qui se sont attachés à produire des typologies de techniques d'intervention publique, le plus souvent dans une optique de recherche de l'efficacité (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p.493, 494).

D'ailleurs pour illustrer cette idée de neutralité et de non-prise en compte du conflit, Le Bourhis et Lascoumes (2014, p.494) font remarquer que les termes « résistance », « opposition » et « conflit » sont absents des index et des tables des matières de plusieurs ouvrages de référence présentant ces typologies. Par contre, ainsi que le montrent Lascoumes et Le Galès (2004, p.16), des auteurs comme Weber et Foucault ont démontré l'intérêt de prêter attention aux instruments en les plaçant au cœur de l'analyse de l'action publique. Ainsi, Weber a été l'un des premiers à proposer « une première problématisation du rôle des instruments d'action publique en les envisageant comme technique de domination » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.16). Par la suite, Foucault (1984) a poursuivi dans cet esprit en proposant d'examiner les « procédures techniques » du pouvoir, c'est-à-dire « l'instrumentation en tant qu'activité centrale dans l'art de gouverner » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 17).

Ainsi, une entrée par l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) nous offre des moyens beaucoup plus intéressants pour creuser la question de la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC, notamment en proposant un éclairage sur la conception des rapports gouvernants/gouvernés promus par les instruments de GIZC. D'ailleurs, dans le cadre de ce travail nous choisissons la définition de Lascoumes et Le Galès (2004, p.13) pour définir les instruments d'action publique comme des dispositifs « à la fois technique[s] et soci[aux] qui organise[nt] des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils [sont] porteur[s] ».

Ainsi, nous tenons à distance « la neutralité technique des instruments, leur indifférence aux stratégies politiques, la fascination pour l'innovation instrumentale » (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014, p.16).

2.1.2 L'approche de l'instrumentation de l'action publique

Selon l'approche de l'instrumentation de l'action publique, les instruments d'action publique ne disposent pas « d'une neutralité axiologique parfaite » (Lascoumes et Le Galès, 2006, p.269; Lascoumes et Simard, 2012, p.19) et engendrent parfois des effets inattendus. Il a d'ailleurs été démontré que chaque instrument, quel qu'il soit, est d'abord « une forme condensée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer » (Lascoumes et Le Galès, 2006, p.271). Ils sont ainsi « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Ils sont aussi producteurs d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent et induisent une problématisation particulière de l'enjeu » (Lascoumes et Le Galès, 2006, p.269). Les instruments sont producteurs : « d'une représentation spécifique de[s]enjeu[x] qu'il[s] traite, il a dans ce sens un effet cognitif direct.[...] il[s] hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à suggérer un système explicatif » (Lascoumes et Simard, 2012, p.19-20).

On se rapproche ici de l'arène cognitive de l'action publique, où l'instrument d'action publique fonctionne comme « une structure de sens [...] qui mobilise des éléments de valeur et de connaissance » (Muller, 1998).

De plus, les instruments d'action publique rendent légitimes certains acteurs, renforcent certains rapports de force et intensifient certaines tensions. L'instrument est au cœur d'une rationalité politique qui peut faire « l'objet de conflits politiques [qui] [vont] structurer en partie le processus et ses résultats » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.28). Il est donc important de considérer le calcul politique dans le choix et la mise en œuvre des instruments. Il ne suffit donc pas de regarder les instruments comme de simples moyens, mais de bien comprendre le jeu politique qui les constitue (Vedung, 1998). Une fois que les acteurs se le sont approprié, un instrument peut perdre son sens initial (Réau et Valarié, 2006).

Il est donc pertinent de chercher à comprendre et de mettre en évidence l'ensemble des problèmes posés par le choix, l'usage et les effets des instruments, comme l'indiquent Lascoumes et Le Galès (2004). C'est précisément ce que l'instrumentation de l'action publique nous permet de faire. L'instrumentation de l'action publique se définit ainsi :

L'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ces choix (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.12).

En se tournant ainsi vers les instruments d'action publique, on engage une réflexion sur le sens masqué de l'action publique, en particulier « son cadre cognitif et normatif et ses résultats » (Lascoumes et Le Galès, 2010, p.236).

Un regard sur l'instrumentation peut également nous aider à éclairer des formes d'instrumentalisation possibles (effets de cadrages, effets sur les représentations et les enjeux traités...). Il est en effet intéressant de se questionner sur la dimension stratégique de l'instrument, tout en sachant que « les acteurs sociaux et politiques ont [également] des capacités d'action très différentes en fonction des instruments sélectionnés » (Lascoumes et Le Galès, 2004).

Il est important de préciser, également, quelques fines nuances que Lascoumes et Le Galès (2004, p.15) nous permettent de saisir entre les termes « instrument », « technique » et « outil » :

L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation, etc.); la technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (la nomenclature statistique, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret); enfin, l'outil est un micro dispositif au sein d'une technique (la catégorie statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une équation calculant un indice).

Il est donc intéressant d'examiner la GIZC à la lumière de l'instrumentation pour essayer d'« interpréter » et de « définir » son contexte d'action, son caractère mouvant et novateur, plus particulièrement à l'égard de la conflictualité. La GIZC « formate » le choix spécifique de techniques et d'outils (Lascoumes et Le Galès, 2004), produisant une image particulière de la réalité. Grâce à l'instrumentation, il sera alors possible de démasquer les traits cachés, les règles imposées et les effets inattendus portés par l'instrument; de plus, l'instrumentation permet non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt qu'un autre, mais aussi d'envisager les effets produits par ces choix (Lascoumes et Le Galès, 2004).

2.1.3 L'instrumentation de l'action publique et la place des résistances

L'ensemble de ces éléments nous donne la possibilité de saisir le rôle et la place de la conflictualité dans la GIZC puisque, à la manière de Le Bourhis et Lascoumes (2014) et de Blondiaux (2008), nous replaçons les conflits, les résistances et les oppositions au cœur des instruments d'action publique, en particulier les instruments procéduraux participatifs comme ceux de la GIZC.

Le Bourhis et Lascoumes (2014) ont abordé la conflictualité dans les instruments d'action publique en examinant de façon inductive l'ensemble des manifestations d'opposition ayant pour objectif de bloquer, voire de « saper » la légitimité des instruments. De plus, ils examinent aussi la place des mécanismes de résistance plus subtils qui permettent de

décortiquer la relation de pouvoir introduite par l'instrument. Cette perspective permet ainsi de pousser la réflexion sur les rapports gouvernant/gouverné. Leur travail a permis de tester une grille d'analyse portant sur les espaces, les pratiques et les modèles interprétatifs de résistance aux instruments. Nous utiliserons plusieurs éléments de cette grille pour explorer la conflictualité dans la GIZC (voir le Chapitre VII). C'est selon cette optique que nous allons tenter d'examiner les effets de ces instruments participatifs. En effet, dans le cas de dispositifs participatifs, plusieurs auteurs ont souligné l'intérêt d'avoir recours à l'instrumentation (Lascoumes et Le Galès, 2004) :

[L]es analyses « par les instruments » de politiques publiques peuvent-être particulièrement utiles pour mieux comprendre les spécificités des dispositifs participatifs, leur articulation aux autres instruments d'action publique et la diversité des croyances qui sous-tendent la participation publique (Bherer, 2011, p.120).

Nous proposons d'explorer dans la section suivante plusieurs éléments de repères relatifs à notre cadre théorique.

2.2 Proposition d'un cadrage et des éléments de repère pour explorer la place et le rôle de la conflictualité

2.2.1 L'action publique : un pentagone à géométrie variable

Le pentagone de l'action publique est une métaphore empruntée à Lascoumes et Le Galès (2007) pour représenter les cinq éléments d'importance (voir la Figure 2.1) retenus lorsque l'on veut étudier l'action publique, particulièrement dans un contexte où l'État n'a plus le rôle de maître de jeu (Gaudin, 2002). Ces cinq éléments que l'on retrouve dans les politiques publiques sont : les acteurs, les institutions, les résultats, les processus et les représentations. Nous parlons de pentagone à géométrie variable dans le sens où l'action publique peut prendre un grand nombre de configurations selon les interactions entre chacun de ces éléments. Nous proposons d'utiliser ce pentagone en le rattachant à notre cadrage sur l'instrumentation de l'action publique.

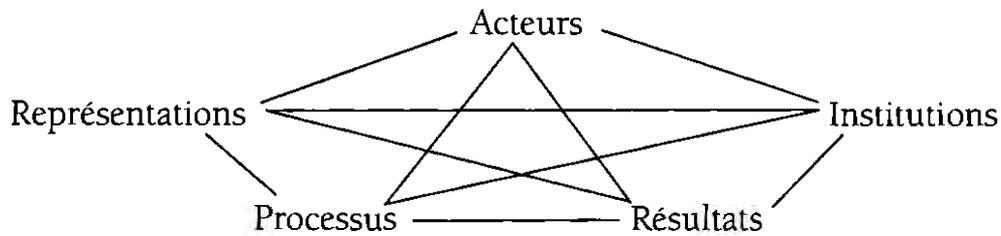


Figure 2.1. Le pentagone des politiques publiques
(Source : Lascoumes et Le Galès (2007, p.13))

2.2.1.1 Des acteurs

Les acteurs peuvent être individuels ou collectifs, « ils sont dotés de ressources, ont une certaine autonomie, des stratégies, ont la capacité de faire des choix, sont plus ou moins guidés par leurs intérêts matériels et/ou symboliques » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p.13). L'acteur a un rôle à jouer dans le processus de décision et est doté d'un pouvoir d'action stratégique. D'ailleurs, du point de vue des politiques publiques, l'acteur « recouvre deux dimensions, l'une concernant la contribution de l'acteur au processus politique, et l'autre l'impact ou l'influence de cette contribution sur le résultat » (Boussaguet *et al.*, 2006). Habituellement, les acteurs associés aux initiatives de GIZC sont de types forts variés. On se souvient de la définition de Cicin-Sain et Knecht (1998) qui fait référence aux acteurs gouvernementaux, à la société civile (acteurs privés et OBNL), aux acteurs des sciences (chercheurs, détenteurs d'expertises scientifiques) comme l'ensemble des représentants des secteurs publics et privés agissant au nom d'initiatives de GIZC. En théorie, l'ensemble de ces acteurs jouerait un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. Il s'agira donc d'examiner ces aspects à travers des cas étudiés. Mais dans les faits, sur des questions aussi pointues que celles de l'environnement maritime, les acteurs ne sont pas tous équipés de manière égale (sur les plans cognitif, relationnel et politique), tel que le soulignent Barbier et Rémy (2011).

Les acteurs sont certes pluriels, mais surtout ils définissent et se définissent par des interactions multiples qui, en matière de politiques publiques, « présentent des formes variables d'institutionnalisation ». Le terme « interaction » fait référence ici aux relations

multilatérales et interdépendantes qu'entretiennent les acteurs entre eux ainsi qu'avec les institutions et les organisations qui les entourent (Kooiman, 2003). Cette posture conçue par Kooiman (2003) nous outille pour éclairer toute la question des effets de la GIZC sur les impacts de la conduite de l'action publique, en particulier au regard de la conflictualité, puisque les processus d'interactions permettent de soulever toute la question des tensions et des conflits :

In these interaction processes all kinds of tensions and conflicts are articulated, manifest or latent [...] Actors in governing interactions will make use of the enabling as well as constraining, the conserving as well as dynamic, the cultural as well as power elements of the interactions they participate in (Kooiman, 2003, p.11 et p.17).

Nous serons sensibles aux ressources mobilisées par les acteurs pour entrer en conflit ou pour éviter des situations conflictuelles.

Par ailleurs, même si les problématiques liées aux zones côtières imposent un regard sur les non-humains en tant qu'actants (espèces protégées, habitats, paysages, écosystèmes) et que plusieurs chercheurs (Callon et Latour, 1981; Callon 1986) utilisent cette référence, nous ne l'avons pas utilisée dans ce travail, tout en restant ouverte à ces notions.

2.2.1.2 *Des représentations*

Les représentations « sont les cadres cognitifs et normatifs qui donnent un sens aux actions, les conditionnent, mais aussi les reflètent » (Lascoumes et Le Galès, 2007). Il est utile de faire mention des systèmes de représentation construits par les instruments afin de mieux comprendre l'action publique (Hassenteufel, 2008). Ainsi, les politiques publiques permettent aux sociétés de construire un rapport au monde.

Quelles sont les représentations, les idées et valeurs qu'une société va se donner dans un cadre d'action publique donné pour agir sur le réel (Muller, 1990)? Ces questions sont souvent abordées par les approches cognitives des politiques publiques. Ce courant de pensée « s'efforce de saisir les politiques publiques comme des matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel au sein desquels les différents acteurs

publics et privés pourront inscrire leur action » (Muller et Surel, 1998, p.47). Cette façon de concevoir l'analyse des politiques publiques a l'avantage de mettre en avant « l'importance des dynamiques de construction sociale de la réalité dans la détermination des cadres et des pratiques socialement légitimes à un instant précis » (Muller et Surel, 1998, p.47 et p.48). La réflexion sur ces modèles de référence se rapproche de celle des approches néo-institutionnalistes, qui considère que les institutions permettent de porter le sens donné à l'action (Muller et Surel, 1998).

Dans notre travail, nous tenterons de comprendre comment certaines représentations des problèmes d'action publique sont construites dans et par les instruments. L'instrument construit des représentations et en rejette d'autres pour aborder selon un certain angle les enjeux d'action publique en proposant, par exemple, « une grille de description du social, une catégorisation de la situation abordée » (Lascoumes et LeGalès, p.32). Nous allons voir que les dynamiques de représentations peuvent également être explorées en examinant les effets inattendus des instruments.

2.2.1.3 *Des processus*

Les processus « sont les formes d'interaction et leur recomposition dans le temps, ils rendent compte des multiples activités de mobilisation des acteurs individuels et collectifs » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p.13). Les processus sont particulièrement visibles dans les modes de régulation explicite qui favorisent la négociation et l'émergence de règles de négociation locales, voire collectives. D'ailleurs, à l'heure actuelle, les modes de régulation délibératifs et les règles locales de négociation et de coordination font partie de la « procéduration » de l'action publique (Gaudin, 2004, p.161), ils sont « multiformes [...], instables [...] peu codifiés [...] » (Gaudin, 2004). On parle ainsi de la GIZC comme d'un processus itératif (« mou ») de planification dans les zones côtières. Il est aussi question de « processus intégratif d'action » (Queffelec et Kervarec, 2010, p.14).

Les processus se trouvent également dans les changements d'échelles (Négrier *et al.* : « [I]l ne s'agit pas d'un « état » mais bien d'un processus : travailler en termes de changement d'échelle signifie que l'on observe une réalité en changement » (Faure et Muller, 2007, p.12).

Lors des changements d'échelle, il peut se produire des modifications dans la construction des problèmes (Négrier, cité dans Faure et Muller, 2007, 2003).

Quels sont les processus les plus en contact avec la conflictualité et comment y réagissent-ils?

2.2.1.4 *Des institutions*

Les institutions sont « les normes, règles, routines, procédures qui gouvernent les interactions » (Lascoumes et Le Galès, 2007). Ces institutions sont de nature formelle ou informelle, et elles peuvent modeler les représentations des acteurs, en particulier la conception de leurs intérêts. Dans le cadre de ce travail, les institutions seront considérées comme importantes, car elles structurent les comportements et les interactions entre les acteurs, notamment en déterminant la manière dont les acteurs se comportent. Ces règles peuvent être plus ou moins contraignantes et elles véhiculent une certaine représentation des problèmes (Lascoumes et Le Galès, 2006). Ainsi, bien connaître leur nature et leurs modes de fonctionnement sera utile pour prévoir et comprendre un certain nombre de comportements tant individuels que collectifs (Lascoumes et Le Galès., 2006).

Les instruments d'action publique sont aussi des institutions :

[I]ls déterminent en partie la manière dont les acteurs vont se comporter; ils créent des incertitudes sur les effets de rapport de force; ils vont conduire à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres; ils contraignent les acteurs, mais leur offrent des possibilités; ils véhiculent une certaine représentation des problèmes (Lascoumes et Le Galès, 2006, p.274).

Les auteurs du néo-institutionnalisme ont montré la pertinence d'analyser les changements des politiques publiques par les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2006, p.275) :

[L]'analyse par les instruments sert de balise pour analyser le changement, toutes les combinaisons possibles étant envisageables (changement d'instruments sans changement des buts, modification de l'utilisation ou du degré d'utilisation d'instrument existant, changement d'objectifs qui passe par le changement d'instrument ou changement d'instruments qui

modifie les objectifs et les résultats entraînant progressivement le changement d'objectifs).

2.2.1.5 *Des résultats*

Les résultats correspondent à ce qui découle de l'instrumentation en ce qui concerne les effets propres à l'instrument et ses effets inattendus. Il ne s'agit donc pas de s'interroger sur l'efficacité des instruments ni de chercher à évaluer les effets créés dans une perspective fonctionnaliste (Lascoumes et Le Galès, 2004), plutôt de dépasser ces postulats en « [s'attachant] d'abord à la spécificité des instruments et [en rompant] avec l'illusion de leur neutralité. Les instruments à l'œuvre ne sont pas de pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.31).

Nous chercherons donc à décoder, au moyen des dynamiques d'instrumentation, les effets originaux et inattendus des instruments. Il s'agira d'identifier les effets d'inertie « qui rendent possible une résistance à des pressions extérieures » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.31). Un autre effet de l'instrument est celui de la production de « représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.33). Finalement, « l'instrument induit une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.33).

Nous prendrons également en compte les effets de ces instruments sur les dynamiques sociales à différentes échelles et nous nous pencherons sur les formes d'apprentissages collectifs qui ont pu en découler. Ainsi, dans le cadre ce travail, nous considérons les processus d'apprentissage et la diffusion des pratiques de participation comme des effets des dispositifs de GIZC.

2.2.2 Éléments de repère et analyse de la conflictualité

Finalement, cette section vise à présenter quelques éléments conceptuels concernant notre lecture de la conflictualité. L'objectif ici est d'apporter une direction et certains indices qui

nous permettront d'explorer la conflictualité dans la GIZC et d'arriver à la caractériser sur le plan conceptuel. En effet, nous voulons donner une grande place à notre terrain afin de mettre en perspective le sens que les acteurs donnent à la conflictualité. C'est d'ailleurs dans cette perspective que nous adoptons un regard large sur la conflictualité, à la manière de Le Bourhis et Lascoumes (2014), en nous intéressant à l'ensemble des situations de tension, en « allant de la friction à l'opposition résolue, en passant par le détournement partiel » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014), au regard des instruments que nous allons examiner, en n'opérant pas de restrictions *a priori*.

2.2.2.1 *Le conflit et la cohésion sociale*

Tout d'abord, nous considérons les conflits comme des phénomènes normaux, et pour cela, nous nous basons sur la pensée simmélienne pour appréhender la conflictualité. En effet, Simmel (1995) propose d'examiner les conflits comme un processus social normal, à l'inverse de nos habitudes de pensée (Freund, 1983). L'auteur met en évidence les liens qui se créent dans les conflits et leurs apports positifs pour la société : « [S]i toute interaction sociale entre les hommes est une socialisation, alors le conflit, qui est l'une des formes de socialisation les plus actives, qu'il est logiquement impossible de réduire à un seul élément, doit absolument être considéré comme une socialisation » (Simmel, 1995, p.19).

Puisqu'« on s'unit pour se battre [...] » (Simmel, 1995, p.48), le commun émerge dans l'engagement dans la conflictualité.

En s'engageant dans la conflictualité, les acteurs s'affirment, ce qui leur procure un sentiment de satisfaction :

Nous opposer nous donne le sentiment de ne pas être complètement écrasés dans cette relation, cela permet à notre force de s'affirmer consciemment, donnant ainsi une vie et une réciprocité à des situations auxquelles nous nous serions soustraits à tout prix sans ce correctif (Simmel, 1995, p.26).

L'entrée dans la conflictualité provoque donc, à titre individuel, des transformations internes qui notamment se traduisent par une canalisation de qualités personnelles en direction du conflit (Simmel, 1995). Le conflit est également révélateur d'identités communes,

notamment par sa dimension instituante qui permet de préciser des identités, des intérêts et des territoires.

Ainsi, Le Bourhis et Lascoumes (2014, p.515) ont démontré, à la lumière d'une approche Simmelienne, l'intérêt de ne pas cantonner les phénomènes de résistance à des phénomènes anormaux ou pathologiques. D'ailleurs, leur travail rappelle que « les résistances sont un phénomène omniprésent, une donnée permanente du rapport de régulation et de domination qui s'exprime dans la mise en œuvre des dispositifs de gouvernement ». Dans la même perspective, Dupuy et Halpern (2009) rendent compte des effets structurants du conflit dans l'analyse des dynamiques de l'action publique.

Finalement, en nous positionnant dans une dialectique simmelienne du conflit, nous serons sensibles aux forces d'opposition et de synthèse que l'on peut retrouver dans les instruments de participation, puisque comme Blondiaux (2008b, p.144) l'indique, les dispositifs délibératifs et participatifs contemporains constituent « autant des lieux de polarisation et de conflit que d'apaisement et de consensus ». Le conflit constitue une synthèse entre des éléments d'antagonisme et d'unité (Simmel, 1995).

2.2.2.2 *La frontière fragile entre l'état agonistique et l'état polémique*

L'ouvrage de Freund (1983) nous a permis de compléter la pensée simmelienne, notamment en proposant une définition du conflit en demi-teintes entre moments de tensions, expressions de formes de contestations et recours à la violence. Freund (1983, p.65) définit le conflit de la manière suivante :

Un affrontement, un heurt intentionnel entre deux êtres ou groupes de même espèce qui manifestent les uns à l'égard des autres une intention hostile, en général à propos d'un droit, et qui pour maintenir, affirmer ou rétablir le droit essaient de briser la résistance de l'autre, éventuellement par le recours à la violence, laquelle peut le cas échéant tendre à l'anéantissement physique de l'autre.

De façon très claire, cette définition campe le conflit dans ce que Freund nomme l'état polémique, soit celui qui peut amener le conflit dans ses formes les plus radicales de violence

ouverte où les protagonistes sont des ennemis avec des intentions hostiles. Dans les sociétés démocratiques, la violence est conjurée par un certain nombre de règles (règles de droits, lois, institutions et interdits) qui permettent aux ennemis de se comporter en adversaires et de limiter l'engagement systématique dans diverses formes de violence. C'est ce que Freund (1983) appelle l'état agonale. Pour nous, l'état agonistique est également synonyme d'espace de contre-pouvoir. Comme l'expliquent Fung et Wright (2005, p.51), le concept de contre-pouvoir décrit « la manière [dont] des acteurs dominants jouissant d'un accès privilégié aux mécanismes décisionnels peuvent être à l'occasion combattus, voire mis en échec, par des acteurs plus faibles et moins bien organisés ». Par contre, nous ne limitons pas le concept de contre-pouvoir agonistique aux mécanismes de contre-pouvoir que l'on retrouve traditionnellement dans les prises de décision hiérarchique, contrairement à ce que font Fung et Wright.

D'ailleurs, l'état agonale est fondé sur le droit à la différence, la rivalité des opinions et des intérêts, la liberté d'association et l'ouverture aux désaccords :

Il en résulte que l'état agonale refuse d'imposer une uniformité générale, sinon la compétition ne pourrait plus jouer, comme il arrive dans les pays totalitaires où seules les associations d'une orientation idéologique déterminée et contrôlée sont autorisées à s'exprimer officiellement. La paix intérieure y est maintenue, mais au prix d'une violence faite aux consciences et en privant des droits élémentaires ceux qui refusent l'uniformité ou qui sont suspectés de la récuser. On ne saurait qualifier un tel état d'agonale : il est polémique (Freund, 1983, p.86).

Toutefois, comme l'explique Freund (1983, p.84), « la stabilité de l'état agonale reste précaire ou fragile, car à tout instant une violence subite et difficilement contrôlable peut le mettre en péril. Il arrive aussi que pour le maintenir à tout prix on fasse un usage abusif de la contrainte en en faisant un instrument de répression ou d'oppression ». Il peut arriver aussi que l'état agonale soit mis à l'épreuve par une recherche d'une trop grande harmonie.

La conflictualité peut donc se définir par des moments agonistiques (concurrences, compétition, rivalité) et d'autres plus polémiques (combat, bataille, guerre). Blondiaux (2008, p.134) en citant Mouffe (1999), propose dans ce sens une conception agonistique de

la démocratie qui « repose sur la reconnaissance du caractère irréductible du conflit des identités et renonce définitivement à la possibilité de les dépasser ». L'ouverture sur le débat et l'hétérogénéité des points de vue est une force de l'état agonal. Pour en arriver à ce stade, les individus doivent faire preuve d'engagement.

2.2.2.3 *L'engagement dans le conflit*

Un autre élément clé de la compréhension de la conflictualité est la notion d'engagement, telle que Torre et ses collaborateurs (Torre *et al.*, 2006) la définissent par rapport à leur compréhension des dynamiques territoriales. L'entrée dans la conflictualité passe par une prise de décision claire vers une phase active d'expression d'opposition :

L'engagement va traduire le passage d'un état de dysfonctionnement ou de difficulté de coordination et d'échange (la tension) à une situation d'opposition frontale (le conflit). On prend la décision de s'engager dans le conflit et l'on se donne le moyens d'y parvenir : l'engagement est clair, pour les adversaires, comme pour les alliés [...] (Torre *et al.* 2006, p.419)

Selon ces mêmes idées, les indices qui permettent d'identifier ces engagements ou l'entrée dans des phases actives de confrontation se situent dans le conflit ouvert. Comme l'expliquent Torre et ses collaborateurs (Torre *et al.*, 2006), il s'agit de la mise en œuvre de menace crédibles telles que :

[L]es recours en justice (demande de jugement par les tribunaux); la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des représentants de services de l'État); la médiatisation (différend porté devant les média, presse, radio, télévision...); les voies de fait ou la confrontation verbale, le recours en justice, la production de signes (panneaux interdisant un accès, barrière) (Torre *et al.*, 2010, p.5).

En plus de ces formes claires d'engagement, il existe aussi des formes d'opposition moins visibles et moins évidentes à observer que l'on peut rassembler sous le terme de « tensions ». Nous avons dû composer avec les difficultés méthodologiques associées à l'analyse de la conflictualité déjà soulevées par Torre et ses collaborateurs (Torre *et al.*, 2006), et nous allons revenir sur ce point dans notre chapitre méthodologique (section suivante).

Nous venons de présenter les éléments constituant notre cadre théorique. Dans le contexte de cette recherche, nous avons montré l'intérêt de présenter la GIZC comme l'ensemble des nouveaux instruments participatifs mis en place pour se charger des problématiques côtières et maritimes dans une perspective de développement durable et un contexte de gouvernance partagée. Pour conclure, nous proposons une figure synthèse (voir la Figure 2.2) qui place chacune de ces grandes lignes de notre cadre théorique dans le contexte de l'action publique pluraliste.

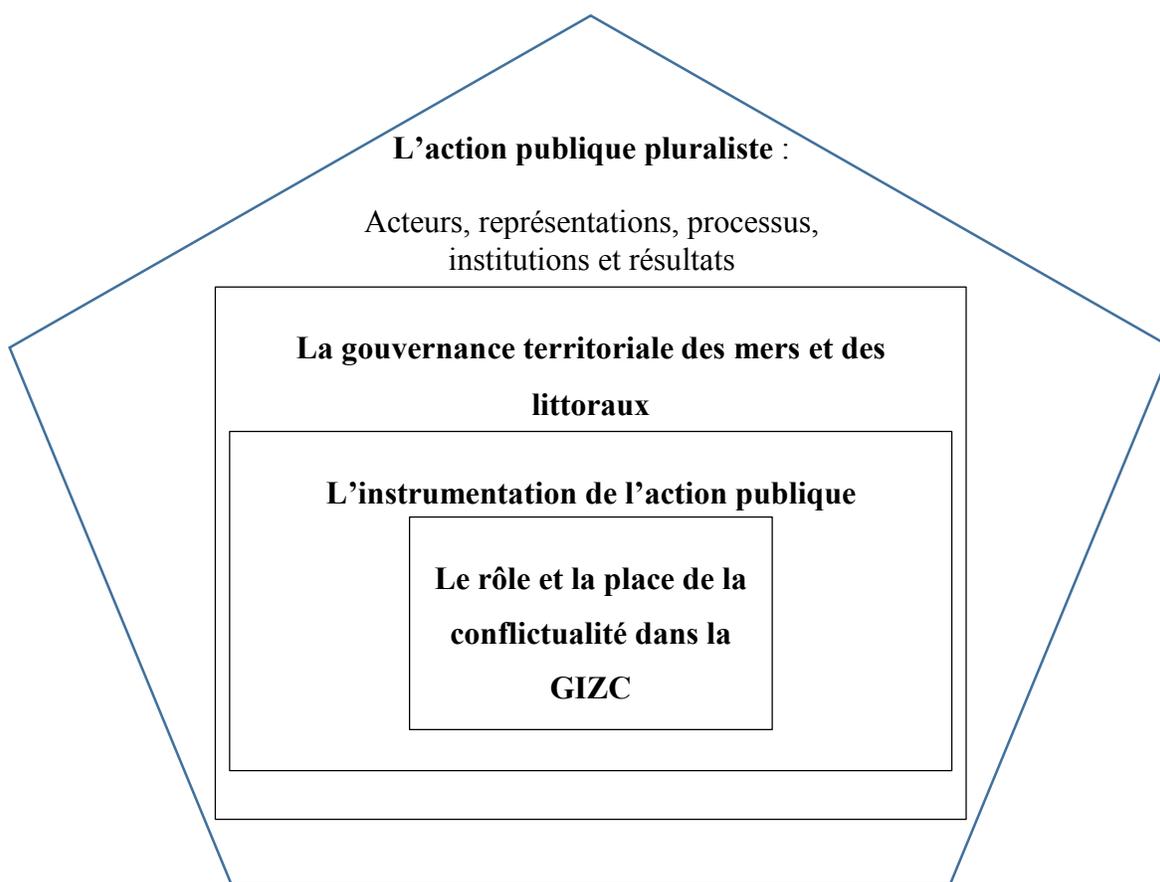


Figure 2.2. Un cadre théorique permettant une lecture de la conflictualité dans la GIZC.

CHAPITRE III. LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Le cadre théorique exposé dans le chapitre précédent nous a amenée, grâce à son ancrage épistémologique critique, à adopter une stratégie de recherche qui nous permet d'explorer la conflictualité dans les instruments de GIZC et qui est assez fine pour percevoir en profondeur les effets introduits par la GIZC et saisir la complexité des rapports gouvernants/gouvernés.

Ainsi, afin d'explorer en profondeur notre problématique, nous avons déployé une stratégie de recherche qui nous a permis de répondre à la complexité de notre objet recherche. Elle a été conçue selon une méthodologie qualitative, guidée par un cadre théorique critique, mais inductive quant à la conceptualisation de la conflictualité.

Nous allons dans ce chapitre exposer dans un premier temps notre positionnement ontologique et épistémologique grâce à notre cadrage théorique à la fois compréhensif, critique et inductif autour de la question de la conflictualité. Ensuite, nous présenterons notre stratégie de recherche et la manière dont nous avons collecté nos données. Finalement, ce chapitre se terminera par le traitement et l'analyse de nos données, et la prise en compte des considérations éthiques.

3.1 Le positionnement épistémologique et ontologique

Notre cadre théorique basé sur l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) nous permet d'adopter une posture épistémologique constructiviste et critique pour révéler les transformations de l'action publique. Ceci fait en sorte que nous n'avons pas formulé d'hypothèses à valider et que nous avons plutôt privilégié une posture inductive pour l'examen de la conflictualité et une posture compréhensive pour l'exploration des effets « non pensés » par les instruments. D'ailleurs, ceci se justifie par le fait que nous ne sommes pas à la recherche de la « vérité », puisqu'elle n'existe pas, selon notre positionnement. Ainsi, nous nous situons au sein d'une ontologie subjectiviste, nous considérons qu'il n'y a pas d'instruments de GIZC qu'il soit possible de définir objectivement en dehors de la compréhension et de l'appropriation que s'en font les acteurs. De plus, ontologiquement,

nous adoptons une approche simmelienne de la conflictualité qui la rend ouverte et non pathologique, et dont l'étude doit être faite dans son contexte.

Le recours à une démarche de recherche interprétative (Schwandt, 1994) et compréhensive vise principalement à comprendre la signification du sens donné (Robson, 2002) par les acteurs à l'instrument de GIZC, particulièrement en rapport avec la conflictualité : « [C]ette signification est le produit d'un processus d'interprétation qui joue un rôle clé dans la vie sociale » (Lessard-Hébert, Goyette et Boutin, 1996, p.22). D'ailleurs, les instruments sont des construits de l'action publique qui portent des valeurs et sont « nourris d'une interprétation du social » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.13).

Ainsi, notre cadre théorique nous offre la possibilité d'explorer la GIZC en tant qu'instrument d'action publique, modelé par les pouvoirs publics, les institutions et les acteurs « terrains ». L'instrument est l'objet d'étude que nous avons choisi et au travers duquel nous analysons la conflictualité. Nous croyons en la construction technique et sociale des instruments de GIZC, étant donné leur malléabilité lors de leur mise en œuvre, et selon les contextes et les acteurs les prenant en charge. D'ailleurs, comme l'expliquent Lascoumes et Le Galès (2004, p.12), « l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs ». Par ailleurs, nous considérons aussi que les zones côtières sont des construits sociaux et que, selon les représentations accordées par les acteurs, elles prendront différents sens, parfois étant des sanctuaires uniques d'un patrimoine naturel à conserver et d'autres fois étant plutôt des garde-mangers ou des puits de ressources naturelles à exploiter. Ces zones sont l'objet de contradictions et de paradoxes, comme l'illustre bien Lascoumes (1994, p.10) : « [L]es relations entretenues avec les espaces et les ressources ont toujours été contradictoires, mêlant crainte et vénération, mise en valeur et anéantissement, contemplation esthétique et utilisation mécanique ».

D'un point de vue critique, l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) permet de révéler les rapports sociaux portés par l'instrument, notamment en donnant la possibilité de faire l'examen de leur caractère politisé et des effets qu'ils peuvent

engendrer, en dépassant leur neutralité technique. Cette approche permet ainsi de saisir la manière dont les problèmes sont posés par l'usage des instruments en considérant les stratégies politiques (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014). Nous nous situons au sein des approches critiques qui ont problématisé le rôle des instruments d'action publique « en les envisageant comme technique de domination » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.16, voir le Chapitre II) dans l'esprit des travaux wébérien (1968). Nous nous rattachons ainsi aux travaux de Foucault (1994) sur la gouvernementalité en tentant d'explorer les dispositifs techniques mis en place pour matérialiser le pouvoir :

Cette approche qui impliquerait que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de « gouvernementalité » qui supposent, d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer. (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.20)

Par ailleurs, nous adoptons une approche large et ouverte de la conflictualité en puisant dans un processus analytique inductif et en laissant le sens émerger des données obtenues sur le terrain (Brower, Abolafia et Carr et 2000, voir les Chapitres Chapitre VII VI et VII). Nous avons ainsi mis en place un processus itératif nous donnant la possibilité de faire des « aller[s]-retour[s] créatif[s] entre la méthode et le résultat [...] » (Mucchielli, 2005, p.26). Tel que nous l'avons mentionné à la fin de notre chapitre théorique, c'est de manière inductive que nous avons choisi de travailler à partir du modèle théorique de Hirshman (1970) puisqu'elle nous permettait de faire du sens pour la compréhension de la conflictualité.

Nous allons, dans la section suivante, présenter notre stratégie de recherche, qui, basée sur deux cas controversés, nous a permis de saisir le rôle et la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC.

3.2 La stratégie de recherche

Notre stratégie de recherche vise à explorer en profondeur le rôle et la place de la conflictualité dans la GIZC. Afin que notre cadre théorique puisse livrer son plein potentiel à l'analyse de notre problématique, nous avons choisi l'étude d'un cas suffisamment riche dont nous allons dévoiler dans cette section le potentiel heuristique.

3.2.1 Le choix du cas et effets heuristiques de deux projets : des controverses et des instruments

Nous avons choisi comme stratégie de recherche l'étude de cas (Yin, 1989) afin de favoriser une approche de recherche exploratoire et flexible (Gauthier, 2009; Yin, 2003). Cette méthode de recherche est très souvent utilisée dans le champ de l'administration publique (Lowery et Evans, 2004) et elle permet d'appréhender notre problématique à partir d'éléments riches, mais limités dans le temps et l'espace. L'étude de cas, en nous permettant de tenir compte du contexte, apporte une réflexion en profondeur (Stoecker, 1991) et nous assure de contribuer à la conceptualisation de la notion de conflictualité dans la GIZC.

Notre choix s'est arrêté sur l'étude du cas du territoire insulaire des Îles-de-la-Madeleine, situé en plein cœur du golfe Saint-Laurent, en territoire maritime québécois. Ce cas a plusieurs avantages : son territoire est essentiellement défini par ses zones côtières, en raison de son insularité; il dispose de son propre niveau de gouvernance, l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine; et se situe au cœur d'un mode de gouvernance multiniveaux pour ce qui concerne la gestion de ses zones côtières. De plus, sa très grande richesse nous permet de choisir la stratégie du cas unique pour notre analyse (Yin, 2003). En effet, les Îles-de-la-Madeleine constituent un cas révélateur pour notre recherche, grâce à ses caractéristiques multiples en ce qui concerne les questions maritimes et côtières, son unité écosystémique et la présence simultanée de plusieurs des problèmes que nous avons exposés dans notre problématique (dynamisme de fonctionnement terre/mer, complexité de la gouvernance des zones côtières, richesses des ressources naturelles côtières, présence de conflits d'usages, etc.).

Par ailleurs, ce territoire a l'avantage de connaître un historique d'une quinzaine d'années de mise en œuvre de dispositifs de GIZC, on pense par exemple aux programmes d'implication communautaire du PASL et au déploiement de plusieurs OBNL tels que les comités ZIP²⁷. Ainsi, ce choix nous permet de faire une étude de cas sur la conflictualité autour de la question des instruments de gestion intégrée des zones côtières.

En effet, ce cas s'est révélé d'une grande pertinence sociale puisque les Madelinots s'exposaient à l'arrivée de deux projets controversés (l'exploration d'hydrocarbures en mer ou « offshore » et l'activité sur terre d'exploration gazière), ce qui a donné lieu à de nombreux processus d'action publique. Par ailleurs, ces deux activités remettaient en question l'avenir de la Politique énergétique du Québec et la mise en œuvre de Politiques de développement durable des mers et littoraux du Québec. Nous avons fait le choix d'entrer sur le terrain au moment où l'avancement de ces projets devenait critique pour les Madelinots et ainsi nous nous sommes donné la possibilité d'observer une conflictualité qui, dans la vie quotidienne, aurait été beaucoup moins visible sans ces enjeux.

Ainsi, ces projets nous offraient un fort potentiel heuristique grâce aux mouvements et aux représentations de la conflictualité qu'elles allaient créer dans les instruments, autour d'eux et envers eux, et elles nous permettent maintenant de comprendre la question du rôle et de la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC. Ces projets ainsi que les instruments ponctuels relatifs à ces derniers nous offrent la possibilité de retracer les mouvements de la conflictualité, notamment en regardant comment l'instrument l'accueille, la repousse ou la discrédite. Ce regard déployé à la fois sur les instruments permanents de GIZC et les instruments ponctuels liés aux deux projets nous permet d'aborder la question de la conflictualité de façon large en utilisant l'instrumentation et en contextualisant la participation par rapport aux divers moments de mise en débat :

²⁷ En effet, rappelons que chacun des comités ZIP et Stratégies Saint-Laurent veillent à « favoriser la réalisation d'initiatives locales en matière de protection, de restauration, de conservation et de mise en valeur des usages et des ressources du Saint-Laurent dans une perspective de développement durable » (Stratégies Saint-Laurent, 2011a).

Saisir des dispositifs participatifs à partir de la question du conflit conduirait donc à (re)contextualiser la participation, à ne pas considérer seulement le fonctionnement interne des dispositifs, pour saisir la façon dont certains moments de participation peuvent être insérés au sein du processus de mise en débat. Dans le même temps, il faudrait recontextualiser aussi l'analyse des luttes en ne se limitant pas à étudier les mouvements comme s'ils étaient des monades autosuffisantes, mais en considérant également les rapports - très souvent ambivalents et variables dans le temps - avec des espaces de consultation et de débat (Bobbio et Melé, 2015, p. 27).

Notre entrée sur le terrain s'est donc négociée au moment où ces nouveaux projets étaient de plus en plus controversés. Par ailleurs, notons que les Îles-de-la-Madeleine se situent à proximité de notre lieu de résidence (la Péninsule acadienne), ce qui a facilité notre accessibilité à ce cas d'étude.

Ces activités mettent également en question la capacité de la GIZC à répondre à des enjeux comportant des dimensions environnementales, sociales et économiques. Par ailleurs, la grande richesse de ce cas nous donne également la possibilité de faire des parallèles avec des problématiques similaires vécues dans d'autres territoires et cela, même si l'étude de cas ne vise pas, par notre approche, à dégager des théories générales. Finalement, il nous apparaît important à ce stade-ci de préciser que ce travail ne vise pas à proposer une analyse sociologique de la conflictualité en général aux Îles-de-la-Madeleine, mais plutôt de présenter une conceptualisation de la conflictualité liée aux instruments de GIZC, dans une situation donnée et au cours de son évolution. La conflictualité sera ainsi marquée par des aspects socio-historiques propres au territoire madelinot, mais ce qui nous intéresse, c'est d'évaluer les effets de l'instrumentation de l'action publique sur cette conflictualité et ainsi d'essayer de diagnostiquer la capacité (ou l'incapacité) d'action de la GIZC.

3.2.2 Un design de recherche souple et interprétatif

Notre design de recherche est souple afin de se donner toute la flexibilité nécessaire à la conduite de notre recherche et ainsi maintenir une cohérence avec notre posture ontologique et épistémologique quant à la construction de la conflictualité dans les instruments de GIZC.

Ainsi, nous avons privilégié une approche diachronique et itérative (Deslauriers et Kérisit, 1997) avec des allers-retours entre notre cadre théorique et les éléments découverts sur le terrain.

3.2.2.1 Une approche diachronique et dynamique

Nous avons choisi de resituer la problématique dans un contexte socio-historique afin de saisir la profondeur et la richesse de notre cas d'étude. Cette approche diachronique nous a permis de saisir le contexte large (Thoenig, 2005) dans lequel s'insère notre cas d'étude; pour ce faire, l'approche a nécessité un travail de description dense (Geertz, 1973, 1998). En même temps, nous avons suivi, d'un point de vue dynamique, des processus d'action publique en marche, ce qui nous a donné la capacité d'examiner la conflictualité sur le vif alors que l'issue de l'ensemble de ces événements n'était pas connue. Cette posture était très riche et cohérente avec notre posture épistémologique, mais elle nous a également exposée à de nombreux défis. En effet, l'analyse des deux activités s'est faite au rythme d'une actualité en constante évolution puisqu'elle est tributaire de différents changements, entre autres de gouvernements et de cadres normatifs.

3.2.2.2 Posture inductive et indices pour explorer la conflictualité

Notre posture inductive nous a permis de suivre les résultats émergents relatifs à la conflictualité et de proposer ainsi une conceptualisation de la conflictualité dans les instruments de GIZC, autour d'eux et envers eux. Les connaissances relatives à la conflictualité se sont construites progressivement (Mucchielli, 2005), tout au long du processus exploratoire (Poupart, 1981) que nous avons mené dans notre étude de cas.

Ceci signifie également que nous avons été ouverte à introduire de nouveaux éléments à notre cadre théorique afin d'explorer au mieux nos données. C'est d'ailleurs ce que nous ferons à partir d'une adaptation du modèle théorique de Hirschman (1970, voir le Chapitre VII), qui nous permettra d'apporter une analyse dynamique de la conflictualité (degré et nature) dans les instruments de GIZC. Le choix de ces ajouts théoriques s'est fait de manière à maintenir une cohérence avec notre approche épistémologique et notre approche ontologique,

notamment en laissant une grande place à l'observation des mouvements des acteurs d'un instrument à l'autre et à leur changement de posture. C'est dans cette optique que nous avons adapté le modèle théorique de Hirschman à nos données émergentes, ce qui a permis de conserver le plus possible les dynamiques observées. Cette démarche analytique sera présentée au Chapitre VII.

Toutefois, pour amorcer cette démarche, nous avons pris en compte plusieurs indices théoriques pour explorer la conflictualité en plus des éléments de repère proposés dans notre cadre théorique. Nous avons tenté d'analyser les blocages liés à la conflictualité afin de mettre en évidence les « dimensions peu visibles de l'action publique ». Voici les indices que nous avons considérés pour explorer la conflictualité.

3.2.2.3 *Le conflit dans les dispositifs participatifs*

Pour commencer, nous adhérons à la position de Blondiaux (2008b, p.144), qui propose de réfléchir à la capacité des instruments délibératifs à « structurer la controverse » et à « refléter fidèlement les positions en conflit ». De plus, comme l'explique Simard (2006, p.120) : « la plupart des travaux sur la gouvernance et la délibération mettent habituellement en valeur la dimension coopérative de l'action publique (Papadopoulos, 2001) et négligent la dimension conflictuelle. Il apparaît ainsi particulièrement pertinent de se pencher davantage sur les rapports de force et le caractère conflictuel de la gouvernance et de la délibération (Martin, 1990; Papadopoulos, 2001) ». Bobbio et Melé (2015, p.8), indiquent également que : « les conflits constituent donc un point de repère fondamental pour analyser (et juger) la participation ».

D'ailleurs, Blondiaux (2008b, p.145) propose d'ouvrir la « boîte noire » de ces dispositifs en examinant comment les acteurs arrivent à faire évoluer ces instruments en produisant un débat sur les règles mêmes du débat.

Ainsi, Blondiaux (2008b, p.134) propose trois manières de distinguer le conflit que nous considérons comme des indices pour explorer la conflictualité :

- 1) Examiner la place accordée aux « opinions déraisonnables », celles « qui se situent d'emblée hors du consensus rationnel »;
- 2) Regarder comment les groupes avec des identités fortes, tels que les environnementalistes, trouvent leur place dans les instruments de GIZC;
- 3) Étudier quelle est la tolérance des instruments de GIZC aux « formes les moins policées d'expression politique, face aux attitudes, aux discours qui ne respectent pas formellement les “règles du jeu” ».

Nous proposons également de réfléchir à la question de la conflictualité en reprenant notamment les critères proposés par Fung (2006) et utilisée par Bherer (2011) pour classer les différents dispositifs participatifs. Pour chacune des questions suivantes, des éléments de conflictualité peuvent surgir :

- 1) Qui participe? Cette question renvoie aux problèmes de représentativité. L'exclusion de certains intérêts ou enjeux peut créer de nombreuses tensions.
- 2) Quels sont les enjeux de la participation? Ici il s'agit de vérifier si les intérêts des participants sont directs ou non. On peut aussi s'interroger sur la manière dont le dispositif s'adapte à de nouveaux enjeux et joue un rôle de catalyseur.
- 3) Comment les acteurs participent-ils au processus? D'une part, cette question permet de réfléchir à la qualité de l'accès au débat (à la facilité à intégrer le processus). D'autre part, elle renvoie aussi à la qualité du dialogue (au temps alloué pour le débat et pour l'intégration des informations). Le dispositif facilite-t-il l'expression de chacun?
- 4) Quelle est la portée de la participation? Le cadrage et l'objet de la participation peuvent être à l'origine de la conflictualité, puisque ces choix finissent par légitimer ou non certains arguments.
- 5) Quelle est la fréquence de la participation? Il s'agit ici de s'interroger sur la pérennisation des différents dispositifs ou sur leur actualisation au regard de l'avancée des connaissances.
- 6) Quel est le degré d'influence des participants? Cette question renvoie à l'issue du débat. Dans quelle mesure les avis et commentaires proposés au cours du processus permettent-ils d'influencer la décision politique? Est-ce que le processus a été mis en place assez tôt pour associer les citoyens aux décisions et redonner du pouvoir (*empowerment*) aux acteurs impliqués?

Ces critères nous permettent, comme l'expliquent Bobbio et Melé (2015, p.16), de : « mener une analyse fine de processus et des mécanismes qui ont été mis en place pour comprendre si le conflit a été dépassé ou étouffé, si la solution a été créative ou répressive, si les positions des opposants ont été écoutées et considérées ou si l'on a cherché à les manipuler »

3.2.2.4 *Le conflit envers les dispositifs participatifs et autour d'eux*

Nous prenons aussi comme points de repère les différentes formes de manifestation de résistance (Le Bourhis et Lascoumes, 2014) qui peuvent se mettre en place envers les dispositifs participatifs. Nous reprenons ici les exemples donnés par Le Bourhis et Lascoumes (2014, p.497), qui citent « [les] forme[s] de contestations et de pratiques d'évitement des administrés soumis aux contrôles et aux logiques instrumentales [...]; [les] résistances repérables au niveau des metteurs en œuvre et utilisateurs des instruments d'action publique [...] ».

Finalement, nous considérons aussi les résistances et les éléments de conflictualité qui s'installent autour des instruments et autour des dispositifs. On pense aux diverses formes de mobilisation qui ont lieu en marge de ces dispositifs alors que les dispositifs sont insatisfaisants ou que des éléments du contexte accentuent les tensions existantes.

3.2.2.5 *Une sensibilité aux « intuitions analytiques » : le recours au « low data »*

Du point de vue de notre méthodologie exploratoire, nous avons fait preuve d'ouverture pour nous ajuster à l'émergence de données inattendues et pour saisir nos « intuitions analytiques » (Van der Maren, 2010, p.75). Du point de vue inductif et interprétatif, nous nous sommes permis d'explorer l'ensemble des données fournies par le terrain, y compris les moins standardisées, comme celles provenant de la culture populaire. Il s'agit méthodologiquement de prendre en considération aussi bien les données provenant des élites, le « high politics » (Weldes, 2006), c'est-à-dire les instruments pensés par les élites, les prescriptions des politiques publiques, que les données du « low politics » (Weldes, 2006), relevant de la gouvernance émergente et de la culture populaire. Ainsi, méthodologiquement,

nous reconnaissons l'importance d'explorer la culture populaire (pièces de théâtre, manifestations populaires, bulletins populaires, graffitis et caricatures), entre autres pour détecter les contours et le contenu d'une gouvernance émergente, ainsi que l'explique Weldes (2006, p.178) :

Both the understandings and the “uptake” are produced not only in and through elite rhetoric, but also and more pervasively in and through the mundane culture of people’s everyday experiences. This, then, directly implicates popular culture in providing a background of meanings that help to constitute public images of world politics and foreign policy.

Nous serons sensibles aux représentations du « high data » dans le « low data », puisque ces éléments vont nous permettre de saisir la conflictualité dans sa dimension latente comme dans sa dimension ouverte. D'ailleurs, notre approche méthodologique interprétative nous permet d'explorer, à travers des projets controversés, les discours qui prennent forme dans la culture populaire. Nous considérons également les productions artistiques comme des données nous permettant d'examiner la conflictualité.

3.3 La collecte de données

L'étude de cas nous a prédisposée à nous tourner vers plusieurs méthodes pour notre collecte de données (observations, entrevues, analyses documentaires). En faisant appel à ces différentes sources de données, nous avons cherché à nous ouvrir à la pluralité des points de vue afin de saisir toute la complexité de notre cas d'étude et de comprendre ainsi la subtilité des nuances relatives à la conflictualité.

Ainsi, par l'observation et les entrevues, nous avons obtenu une première partie de nos données. Une deuxième série de données a été acquise par l'analyse documentaire. Nous avons entamé ce processus au printemps 2011 et l'avons continué jusqu'à l'automne 2013. Cette période de prise de données s'est segmentée en plusieurs étapes correspondant, d'une part, à des déplacements pour rencontrer les acteurs-clés, réaliser des entrevues, connaître également le territoire madelinot et, d'autre part, à la poursuite de la collecte de données à distance.

De cette façon, nous avons pu nous rendre aux Îles-de-la-Madeleine au cours de plusieurs séjours : quelques jours en avril 2011, 20 jours au cours de l'été 2011, une semaine au cours de l'automne 2011, une semaine au cours de l'été 2012. Nous avons également effectué des déplacements au Québec, à Rimouski et à Québec, pour effectuer des entrevues. Il est à noter que des contraintes liées à nos engagements professionnels ont limité notre capacité à pouvoir être mobile.

Notre entrée sur le terrain s'est négociée lors de notre premier court séjour aux Îles-de-la-Madeleine, au moment d'une première période d'observation, lors du Forum interprovincial sur les hydrocarbures en avril 2011. Nous pouvions ainsi nous insérer au cœur d'un processus d'action publique en cours, moment propice pour amorcer notre collecte de données.

Nous avons eu l'occasion d'être accompagnée, lors de ce Forum, par notre co-directeur de thèse, qui connaissait personnellement plusieurs des acteurs-clés alors présents aux Îles, ce qui nous a permis de leur présenter notre projet de recherche. Comme il regroupait les acteurs-clés de tous les niveaux de gouvernance, ce Forum nous a fourni des circonstances idéales pour amorcer notre entrée sur le terrain.

Notre période de collecte de données s'est étalée de 2011 à 2013. Cette collecte a été complétée par un travail de fouille des archives portant sur une période de 40 ans d'histoire (début des expériences de participation du public relatif à la mine de sel à aujourd'hui).

3.3.1 L'observation non participante

Comme l'expliquent Kirk et Miller (1986), l'observation non participante correspond à ces longues périodes où l'on observe les acteurs interagir entre eux, dans leur propre territoire et dans leur propre langage.

Nos périodes d'observations se sont déroulées lors de nos différents séjours aux Îles-de-la-Madeleine et se sont poursuivies à distance grâce aux nouvelles technologies de l'information.

L'observation s'est réalisée à deux niveaux. Le premier niveau correspond à des périodes d'imprégnation sur le terrain afin de comprendre la culture locale et de nous familiariser avec elle. Les observations de deuxième niveau se sont réalisées plus concrètement en suivant des acteurs au sein de dispositifs participatifs.

Nous avons d'ailleurs suivi cinq processus de participation publique provenant d'instruments ponctuels (Forum interprovincial, Évaluation environnementale stratégique, Forum régionaux, deux BAPE) et permanents (TCH, Comité ZIP) sur une période de trois ans, en plus d'avoir consulté certains procès-verbaux des années antérieures quand cela était possible (voir la Figure 3.1). Notre présence à ces processus de participation publique s'est décidée au fur et à mesure de l'évolution des dossiers que nous analysions et au rythme de l'action gouvernementale. Nous n'avons pas pu nous déplacer pour assister en personne à chacun de ces processus, mais grâce à des enregistrements vidéo mis en ligne, nous avons pu recueillir des données d'observation. Voici, dans les prochaines pages, les différents processus et dispositifs de participation publique au cours desquels nous avons mis en place notre dispositif d'observation.

- **Le Forum interprovincial sur les hydrocarbures de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine : avril 2011 (instrument ponctuel)**

L'observation a débuté pour nous dès le mois d'avril 2011, en suivant un premier processus en action : le Forum interprovincial des 8 et 9 avril, organisé par la municipalité des Îles-de-la-Madeleine à Cap-aux-Meules. Le nom précis de cet événement était « Exploration et exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent : préoccupations des communautés côtières ». Cela nous a plongée d'emblée dans le cœur des futurs usages liés aux hydrocarbures marins puisque nous pouvions nous déplacer pour participer à l'évènement. Ce premier processus d'imprégnation nous a permis de mieux comprendre la dynamique des acteurs, les processus liés à la GIZC autour de l'enjeu de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures marins. Avec ce dispositif d'entrée sur le terrain, nous pouvions évaluer la nature et « l'envergure du matériel à traiter, et [...] prévoir les obstacles susceptibles de nuire aux travaux » (Roy, 2009). Cette première démarche a permis de repérer

les acteurs-clés du milieu pour pouvoir par la suite négocier notre entrée sur le terrain et repérer les ressources à mobiliser au cours des mois suivants. Nous avons également commencé à détecter les codes utiles à la conduite de nos futurs entretiens afin d'amorcer le développement de connaissances sensibles (De Sardan, 1995).

- **Une réunion du groupe de référence en environnement des Îles-de-la-Madeleine : juillet 2011 (instrument permanent)**

Nous avons assisté, le 5 juillet 2011, à une réunion du Groupe de référence en environnement qui regroupe les principaux acteurs en environnement des Îles-de-la-Madeleine : Attention Fragîles, le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, la Société pour la conservation des Îles, la Municipalité des Îles ainsi qu'un représentant du Centre de recherche sur les milieux insulaire et maritime. Nous étions sur place lors de cette réunion, ce qui nous a ainsi donné l'occasion de saisir certaines dynamiques d'acteurs.

- **Le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine et la Table de concertation sur les hydrocarbures des Îles-de-la-Madeleine (instrument permanent)**

Nous avons exploré les divers comptes rendus produits par le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine (description du territoire présenté dans le Plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE), comptes rendus de réunions, rapports annuels produits pour les assemblées générales annuelles, procès-verbaux). Nous avons également examiné un certain nombre de documents produits par la Table de concertation sur les hydrocarbures des Îles-de-la-Madeleine (TCH, comptes rendus de réunions, bulletins d'information de la Table de concertation sur les hydrocarbures).

- **Le processus d'information et de consultation de l'EES2 : novembre 2011 (instrument ponctuel)**

Par la suite, nous avons pu poursuivre ces processus d'observation lors de la mise en œuvre du processus d'Évaluation environnementale stratégique 2 (EES2). En effet, nous avons pu suivre les processus d'information et de consultation du public aux Îles-de-la-Madeleine.

Nous avons été invitée à observer les activités de partage d'informations avec les organismes régionaux et nationaux le 8 novembre 2011 ainsi qu'à assister aux séances publiques de partage d'informations le 9 novembre.

- **Les Forums régionaux sur les hydrocarbures de la CREGIM : mai 2012, mars 2013, juin 2013 et septembre 2013 (processus ponctuels)**

Nous avons suivi la totalité des forums réalisés aux Îles-de-la-Madeleine grâce aux différents processus d'enregistrement et de mise en ligne²⁸ sur Internet. Les thèmes couverts lors des différents forums étaient les suivants : état de la situation pour les Îles-de-la-Madeleine (mars, 2013); aspects socio-économiques (juin 2013); moyens pour réduire notre pétro-dépendance (septembre 2013).

- **Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) lié à l'exploration et l'exploitation aux Îles-de-la-Madeleine : mai 2013 (processus ponctuels)**

Nous avons suivi ensuite les deux parties des audiences publiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur « les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière », lors de leur rediffusion en ligne. La première séance d'information s'est déroulée aux Îles-de-la-Madeleine à l'Étang-du-Nord du 14 au 16 mai 2013. La deuxième séance de consultation a eu lieu les 18 et 19 juin.

Par ailleurs, nos observations de la population et du territoire ont été constantes lors de nos différents séjours aux Îles-de-la-Madeleine. Nous y avons noté toutes les manifestations visibles de la conflictualité correspondant à différents marquages du territoire que nous avons pu observer, par exemple des graffitis, des affiches, des écriteaux.

²⁸ Cela s'est fait notamment grâce aux enregistrements vidéo réalisés par un citoyen Madelinot, Luc Fontaine (DocuFilm) et au site Internet mis en place par la CREGIM spécifiquement lors des Forums régionaux sur les hydrocarbures : <<http://hydrocarburesgim.ca/demarche/>>.

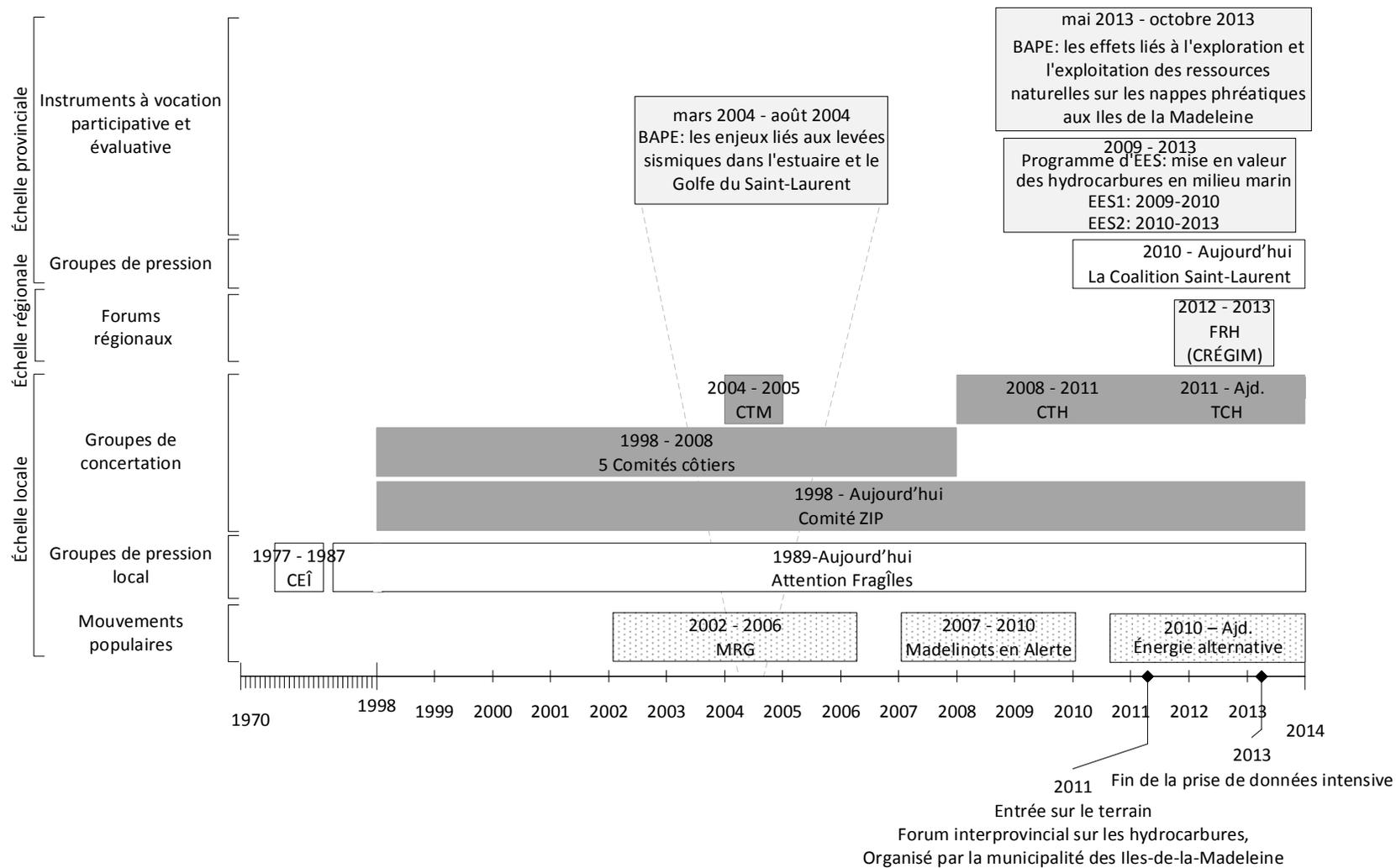


Figure 3.1. Période d'analyse et de collecte des données en fonction des instruments d'action publique étudiés.

3.3.2 L'analyse documentaire

Il existe plusieurs dimensions à notre processus d'analyse documentaire. Le premier niveau a consisté à recueillir l'ensemble des éléments constituant le cadre normatif d'actions liées à la GIZC au Canada (voir le Chapitre I, « High data », Weldes, 1996). Le deuxième niveau d'analyse a permis d'éclairer notre cas d'étude ainsi que la compréhension des enjeux liés à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures. Nous avons pour cela sélectionné toute la documentation relative aux deux projets (rapports gouvernementaux, articles de journaux, sites corporatifs). Nous avons alors considéré autant les documents officiels du « high data » comme ceux du « low data » (Weldes, 1996, p.177). Nous nous sommes ainsi plongée dans les différents véhicules de la culture populaire liés aux hydrocarbures et à la préservation de l'environnement madelinot. Il s'agit, par exemple, des médias suivants : pièces de théâtre, chansons, art visuel, poésie, etc. Le troisième niveau nous a permis de recueillir les divers documents qui apportent des éléments de compréhension à l'instrumentation de la GIZC en explorant ses processus et les organisations qui les portent (procès-verbaux, comptes rendus de réunion, ordres du jour). Nous nous sommes ainsi appuyée, dans la mesure du possible, sur les documents produits par les organismes portant localement les dispositifs de participation du public (comptes rendus de réunions, rapports annuels produits pour les assemblées générales annuelles).

De plus, nous avons tenu une revue de presse serrée durant près de trois ans afin de bien suivre l'évolution de deux dossiers à partir de la presse locale, régionale et provinciale (voir l'Annexe D), comme cela est suggéré par Torre et ses collaborateurs (2010). Nous avons ainsi pu examiner la variation du degré de couverture médiatique selon les enjeux. Notre revue de presse a été alimentée et complétée par le dépouillement systématique de la revue de presse quotidienne effectuée et diffusée par Stratégies Saint-Laurent. Nous avons pu bénéficier également de la revue de presse d'un informateur clé nous ayant transmis quotidiennement, depuis plusieurs années, sa propre veille informationnelle. Ainsi, nous avons constitué une base de données à partir des articles publiés dans les quotidiens suivants : *Le Devoir, Le Soleil, La Presse*.

À l'échelle régionale, nous avons suivi l'actualité de la Gaspésie et des Îles à l'aide des médias en ligne, tels que le journal *Graffiti.ca*, qui se définit comme « une plateforme d'informations régionales alimentée par une communauté de journalistes et [...] par les citoyens de la Gaspésie ». Cette plateforme nous a donné accès à certains blogues et, par le fait même, à des points de vue de citoyens. À l'occasion, nous avons suivi l'actualité spécifique de la pointe de la Gaspésie en consultant le site web *Le Pharillon*.

Nous nous sommes abonnée pendant un an à l'hebdomadaire madelinot *Le Radar* parce que celui-ci n'est pas disponible dans les bases de données des bibliothèques universitaires auxquelles nous avons accès. Nous avons parcouru les articles du magazine trimestriel *Les Îles* (disponible en ligne à l'adresse <<http://www.ilesdelamadeleine.com/magazine>>). En plus, nous avons consulté les grands titres et les capsules radios de la radio communautaire CFIM_MF (92,7 FM) disponibles sur le site Internet de la radio (<<http://www.cfim.ca/>>).

Nous avons utilisé l'outil de veille informationnelle *Google Alerts* pour maintenir notre propre veille sur le territoire madelinot. Nous avons également suivi plusieurs acteurs-clés et regroupements d'acteurs qui déposaient de la documentation clé sur les réseaux sociaux.

Les mots-clés utilisés pour filtrer notre information comprenaient les termes suivants : hydrocarbures, Îles-de-la-Madeleine, environnement, Old Harry, gestion intégrée, conflit, zone côtière, comité ZIP, pétrolière, forum, ressources, conservation, gaz, pétrole, Saint-Laurent, etc. Il est à noter que cette liste de documentation et de mots-clés est non exhaustive et qu'elle a évolué au cours du temps.

L'ensemble de la documentation recueillie nous a permis de dresser un portrait du contexte madelinot et de suivre l'activité socio-politique, laquelle est caractérisée par le changement. Ainsi, nous avons réussi à mettre en contexte les entrevues clés réalisées par la suite.

3.3.3 L'entretien de recherche

Nous avons effectué des entrevues semi-structurées et des entretiens informels individuels afin de rendre compte du point de vue des acteurs et du sens (Robson, 2002) élaboré par ces

derniers à propos de notre problématique. Ils nous ont aidée à saisir les représentations ainsi que l'historique des jeux de pouvoir. C'était ainsi une façon de rencontrer les acteurs-clés pouvant nous alimenter sur la question de la conflictualité dans la GIZC. L'entrevue est « considérée comme un échange verbal contribuant à la production d'un savoir socialement construit » (Savoie-Zajc, 2009, p.339). L'entrevue semi-dirigée permet de rendre explicite et de comprendre l'univers de l'autre (Savoie-Zajc, 2009).

Plusieurs entretiens informels ont eu lieu lors du Forum interprovincial sur les hydrocarbures des Îles-de-la-Madeleine, et lors d'autres périodes d'observation. Ces entretiens nous ont permis de saisir sur le vif certaines tensions et certaines contradictions qui animent les individus en ce qui concerne la GIZC (Savoie-Zajc, 2009). Il est nécessaire de souligner que certains des acteurs rencontrés ont préféré nous accorder des entrevues non officielles dans l'objectif de pouvoir nous parler librement en leur nom propre et d'éviter d'avoir à obtenir l'accord de leur organisation d'attache. On reconnaît là encore la singularité et le caractère hautement situationnel et conditionnel de l'interaction créée par l'entretien, et cela précisément lorsque la conflictualité est abordée.

Nous avons constitué une liste d'acteurs pertinents et incontournables pour réaliser 47 entrevues semi-dirigées (voir Annexe H2). Certains acteurs ont été rencontrés à deux, voire à trois reprises afin d'approfondir certaines questions soulevées lors de la première entrevue. Nos entrevues ont duré jusqu'à une heure trente.

Voici la liste des acteurs que nous avons ciblés, liste qui est non exhaustive et qui a évolué au fil du temps selon les occasions :

- Les organismes voués à la concertation et la coordination : comité ZIP Îles de la Madeleine, Stratégies Saint-Laurent, comité de travail sur les hydrocarbures du Conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine, etc.
- Les groupes environnementaux : Coalition Saint-Laurent, Attention Fragiles, Nature Québec, Société pour la Nature et les parcs du Canada (SNAP), Union québécoise pour la Conservation de la Nature, Fondation David Suzuki, Société de conservation des Îles, etc.

- Les fonctionnaires des organisations publiques fédérales : Environnement Canada, MPO (division gestion intégrée), Office extracôtier Terre-Neuve/Labrador, Parc-Canada, etc.
- Les fonctionnaires des organisations publiques provinciales : ministères des Ressources naturelles et de la Faune du Québec (MRNF), ministère du Développement durable et des Parcs (MDDEP)²⁹, etc.
- Les fonctionnaires et les élus des organisations territoriales et municipales : Conférence régionale des élus de la Gaspésie Îles-de-la-Madeleine (CRÉGIM), Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, Municipalité de Grosse-Île.
- Le secteur privé : Corridor Resources, Genivar, Gastem, Petrolia, etc.
- Les regroupements et corporations : Association des pêcheurs des Îles-de-la-Madeleine, Union des pêcheurs des maritimes, Tourisme Îles-de-la-Madeleine, etc.
- Les artistes et les mouvements populaires qui se sont constitués lors de diverses mobilisations : Énergie Alternative, Madelinots pour le respect du Golfe, etc.
- Les chercheurs : différents chercheurs du secteur océanographie, du secteur de la socio-économie, du Centre d'étude et de recherche sur les milieux insulaires et maritimes, etc.
- Les citoyens non organisés des Îles-de-la-Madeleine, etc.

Nous avons utilisé la technique d'échantillonnage dite « boule de neige » afin d'élargir le spectre des acteurs à retenir pour comprendre leur point de vue, et ce, jusqu'à une certaine saturation théorique (Boutin, 2008; Savoie-Zajc, 2009; Mucchielli, 2005). C'est aussi une façon de nous assurer que notre démarche de recherche reste flexible, par exemple en ne déterminant pas à l'avance le nombre exact d'entrevues à conduire.

Lors des entrevues individuelles, nous n'avons pas abordé de front la conflictualité ni la dimension critique de la GIZC afin de ne pas polariser ou de ne pas bloquer la discussion sur une question particulière. Nous avons adopté une position similaire à celle de Torre et de ses

²⁹ Le nom des ministères apparaissant sur cette liste correspond à celui qu'ils avaient durant la période du gouvernement libéral du Premier ministre Jean Charest de 2003-2012.

collaborateurs (Torre *et al.* 2010), position qui permet d'approcher la conflictualité de façon indirecte lors des entrevues :

Les enquêteurs se présentent comme réalisant un travail d'enquête des situations locales de gouvernance, d'actions et d'interactions des acteurs, parfois avec des spécialisations selon les interlocuteurs et leur appartenance institutionnelle. Les questions sont toujours indirectes.

Ainsi, une grande place a été laissée à l'apparition de thèmes auxquels nous n'avions pas pensé initialement. En fait, nous avons utilisé la technique de « la récursivité de l'entretien » (De Sardan, 1995, p.8) pour profiter le plus possible des propos livrés. Nous avons cherché à clarifier tout ce qui pouvait être du ressort de la conflictualité, tout en tolérant le silence et les « non-dit » détectés lors de cette démarche. Pendant les entretiens, plusieurs pistes interprétatives se sont dessinées (De Sardan, 1995) et nous les avons examinées au fur et à mesure de notre collecte de données.

Nous avons réalisé ainsi une soixantaine d'heures d'entrevues semi-dirigées au cours de nos différents déplacements. Ces entrevues nous ont permis d'approfondir plusieurs aspects révélés par notre analyse documentaire, l'observation, les entrevues informelles et les documents écrits. Nous avons conçu une grille d'entrevue initiale (voir l'Annexe H) que nous avons ensuite adaptée au fur et à mesure de nos entrevues. Durant les entretiens, nous avons choisi de mettre en place une écoute active en appréciant toutes les dimensions de l'entrevue, « capturing mood and affective components, appreciating context », comme le suggère Robson (2002).

3.3.4 Le journal de bord et réflexivité

La production des données s'est accompagnée de la réalisation de nos trois cahiers de bord. Ceux-ci nous ont permis de consigner de façon systématique toutes nos réflexions (prises de notes) et tous les éléments contextuels liés à nos entrevues ou à nos observations. Nous avons aussi recueilli les difficultés éprouvées sur le terrain, nos pistes d'interprétation et toutes sortes d'indices internes : « idées, émotions, pensées, décision » (Gélinas Proulx *et al.*, 2012).

Cette démarche méthodologique nous a également amenée à mettre en place un processus d'écriture réflexive :

L'écriture réflexive exige un effort de formulation qui nécessite une structuration et une clarification des pensées et conduites, puis permet « de mettre à distance, de transformer des représentations, de se relire et de prendre conscience de son propre développement, de se compléter » (Deum, 2004 cité par Gélinas Proulx et *al.*, 2012)

Le journal de bord nous a permis de réaliser un travail itératif et réflexif. Cela nous a poussée à faire le point sur nos processus de production de données et d'interprétation. Par exemple, bien que nous reconnaissons l'importance de notre implication personnelle dans cette recherche, nous avons tout de même voulu contrôler nos biais personnels en nous interrogeant régulièrement sur notre subjectivité. D'ailleurs, le journal de bord nous a permis de faire ce travail, notamment en inscrivant nos impressions subjectives. Comme l'explique De Sardan (1995, p.18), « [le journal de bord] lui permet d'évaluer ses propres affects, de témoigner sur les modalités de son implication personnelle ». Ce travail réflexif a rendu possible une plus grande rigueur scientifique (Prégent, 2001).

Finalement, notre pratique réflexive correspond à ce que Dewey (cité dans Gélinas, Proulx *et al.*, 2012, p.2) appelle la pensée critique, soit « une activité intellectuelle qui découle de la raison et s'apparente à la pensée critique à des fins de prudence et de prévoyance dans le respect d'une conduite scientifique et professionnelle, notamment afin de pallier les effets de l'instinctivité et de l'impulsivité ». Il s'agit des réflexions continues sur notre posture de recherche et sur les rapports que nous avons mis en place avec les participants.

Nous assumons par ailleurs notre subjectivité et n'avons aucune prétention à offrir un travail neutre, puisque nous avons conscience que nos valeurs et croyances, notre parcours universitaire, nos activités professionnelles et notre situation de citoyenne habitant ces zones côtières façonnent la conception de notre objet de recherche. Toutefois, notre positionnement, tant ontologique qu'épistémologique, nous a prédisposée tout au long de notre travail de recherche à maintenir une position réflexive face à notre objet de recherche. Sur le plan scientifique, nous nous sommes accordée des périodes pour faire le point sur notre

propre démarche de recherche. En effet, la réflexivité permet d'« adopter une position d'extériorité ou une mise à distance qui facilite la construction d'un objet [...] et la (dé)construction du sens de l'action » (Legault, 2000, cité dans Gélinas Proulx, 2012, p.3). Par exemple, des échanges réguliers avec notre directrice de thèse nous ont permis de consacrer du temps à ce travail réflexif. Sur le terrain, c'est notre cahier de bord qui nous a poussée à poser sur papier ces réflexions que nous intériorisons.

Sur le plan personnel, nous faisons de ce projet de thèse bien plus qu'un exercice de réflexion aboutissant à l'obtention d'un diplôme. Il s'agit pour nous d'un processus de dépassement de soi sur le plan intellectuel et au niveau du développement personnel. Cette démarche est aussi l'occasion de moments et de rencontres qui nous ont transformées. Tout au long de notre démarche de recherche, nous avons tenté de développer une position empathique qui « s'ouvre à l'expérimentation du monde vécu même s'il est vécu par les autres » (Mucchielli, 2005, p.21) afin de produire des connaissances authentiques, plausibles et critiques (Golden-Biddle et Locke, 2007).

3.4 Le traitement, l'analyse et la présentation des données

Nous avons suivi et analysé nos données au fur et à mesure de leur collecte. C'était une manière d'y être très réceptive et d'ainsi « relever des facteurs d'influence insoupçonnés ou de nouvelles sous-questions » (Roy, 2009, p.219). Cela nous a permis d'affiner nos instruments de recherche (Roy, 2009) au fur et à mesure, voire d'enrichir notre cadre théorique. Nous avons fait alterner les phases de réflexions et celles de collectes de données. Ainsi, il y a eu plusieurs phases où les données ont été dépouillées et traitées au fur et à mesure, après un processus de relecture minutieux. En effet, l'ensemble de nos entrevues a été retranscrit, ce qui nous a permis d'examiner près d'une soixantaine d'heures de comptes rendus intégraux (« verbatim »). L'ensemble des informations a été transféré dès les premières données dans un dossier électronique unique; étant donné l'ampleur de ces dernières, on a ainsi développé une base de données qualitative unique (Roy, 2009), organisée en sous-dossiers selon la nature des données.

Nous avons utilisé le logiciel NVivo 8 (QSR international) afin d'organiser l'ensemble de données recueillies. C'était une façon aussi de maintenir une certaine rigueur dans le processus de collecte et d'analyse des données, vu leur ampleur, cette étape nous a permis de préparer les données brutes (Blais et Martineau, 2006, p.6).

Ensuite, nous avons commencé par une lecture détaillée et approfondie de nos données (Blais et Martineau, 2006, p.6) pour procéder dans un second temps à l'étape de codage. Cette dernière s'est effectuée en utilisant tout d'abord les cinq dimensions de notre pentagone (Lascoumes et Le Galès, 2007, p.13) de l'action publique : les acteurs, les institutions, les résultats, les processus et les représentations. Pour chacune de ces dimensions, nous avons exploré la question de la conflictualité (rôle, place, mouvements, trajectoires) et, dans un deuxième temps, nous avons élaboré de nouvelles catégories. En effet, nous avons tenté de laisser parler nos données afin de faire émerger des catégories d'analyses pertinentes. Ce processus s'est fait de manière itérative et inductive, ainsi notre codage a évolué au fur et à mesure de notre analyse afin de raffiner nos catégories par la fusion de certaines d'entre elles ou la création de nouvelles. Par la suite, nous avons effectué des analyses textuelles et tiré profit de nos données par des requêtes. Ainsi, le processus d'analyse inductif nous a permis de « donner un sens à un corpus de données brutes, mais complexes, dans le but de faire émerger des catégories favorisant la production de nouvelles connaissances en recherche » (Blais et Martineau, 2006, p.2), c'est de cette manière que le modèle théorique de Hirschman nous est apparu comme prometteur pour l'analyse de nos données (1970, voir le Chapitre VII). Nous avons alors procédé à une nouvelle vague d'analyse de nos données à la lumière de ce modèle théorique. Ce processus d'abduction nous a permis de : « combiner de manière créative des faits empiriques avec des cadres heuristiques de référence » (Anadon et Guillemette, 2007, p.34). C'est ainsi que nous avons combiné des moments d'« induction analytique » et des phases d'« inférence abductive ». Cette démarche abductive nous a permis de saisir encore mieux les nuances de la conflictualité en particulier au niveau des mécanismes de résistance. C'est ainsi qu'après plusieurs itérations nous avons proposé une lecture enrichie du modèle de Hirschman (voir Chapitre VII).

Par ailleurs, nous avons construit plusieurs tableaux pour contribuer au processus d'analyse de nos données afin notamment de retracer la carrière des instruments. Nous avons créé des tableaux pour tenter de saisir les différents effets (agrégations, appropriations, représentations) et identifier le rôle accordé à la conflictualité dans et à l'extérieur de l'instrument, mais aussi les lieux et formes d'expression de la conflictualité. À cela, nous avons mené une analyse des parties prenantes (Reed et *al.*, 2009, p.1936) de façon descriptive afin d'identifier le réseau d'acteurs mobilisés d'un instrument à un autre et ainsi saisir les liens entre les instruments.

En parallèle, nous avons mis en place un processus d'analyse interprétative grâce à nos échanges réguliers avec notre directrice de thèse et à des séances d'écriture réflexive. Nous avons procédé à de l'analyse de contenu générant des interprétations et remises en jeu en raison des allers-retours et des reformulations réalisées au fil de notre recherche, comme l'explique De Sardan (1995, p.13) :

Le terrain prolongé, parce qu'il est fait de processus de rétroactions incessants entre productions de données et interprétations, réponse et question suppose une verbalisation permanente, une conceptualisation permanente, une auto-évaluation permanente, un dialogue intellectuel permanent.

3.5 La rigueur et les critères de scientificité

Notons que nous sommes consciente des critiques récurrentes que connaît l'étude de cas inscrite dans une perspective de recherche qualitative, telles que le manque de rigueur et la difficulté à généraliser les données valides (Yin, 1989). Voici comment nous avons pu éviter ces problèmes, notamment par la mise en place d'une méthodologie qualitative rigoureuse (Tracy, 2010, p.840).

Nous avons veillé à ce que nos données soient authentiques (Gauthier, 1987); crédibles, riches, rigoureuses (Tracy, 2010, p.840); entre autres, par nos stratégies de recherche diachroniques et dynamiques, nous avons voulu apporter une description riche (Geertz, 1973)

de notre cas d'étude en prenant le temps de reconstruire sa dimension historique et contextuelle :

[A] more fundamental approach to convincing readers of authenticity is to provide "thick, rich description" (Geertz, 1973, dans Brower, Abolafia et Carr et 2000, p.376) [...] Authors do this by providing copious access to the typical words and behaviours of the research participants, the particulars of everyday live, and detailed physical descriptions that help mentally transport the reader to the setting of the study (Brower, Abolafia et Carr, 2000).

Credibility refers to the trustworthiness, verisimilitude, and plausibility of research finding.[...] One of the most important means for achieving credibility in qualitative research is thick description. By this, I mean in-depth illustration that explicates culturally situated meanings (Geertz, 1973) and abundant concrete detail (Bochner, 2000) (Tracy, 2010, p.843).

Nous avons cherché à répertorier la pluralité de points de vue des acteurs en étant fidèle lors de la retranscription de leur propos, notamment pour capter toutes les nuances attachées à la conflictualité. Nous avons pour cela pris le temps de nous immerger de longues heures dans nos entrevues, de revenir régulièrement sur terrain d'étude et de maintenir, pendant nos absences et malgré elles, un lien étroit avec ce terrain pendant trois ans.

Par ailleurs, dans un esprit de triangulation, nous avons pris le soin de recouper plusieurs sources de données (entretiens de recherche, revues de presse, procès-verbaux, etc.) : « multiple types of data, researcher view-points, theoretical frames, and methods of analysis allow different facets of problems to be explored, increases scope, deepens understanding, and encourages consistent (re)interpretation » (Tracy, 2010, p.843). Selon notre posture d'interprétation et de réflexion sur le sens apporté par les acteurs, ce processus n'avait pour objectif de valider nos données, mais plutôt d'enrichir la complexité de notre cas d'étude, comme l'explique De Sardan (1995, p.12) :

Il ne s'agit donc plus de « recouper » ou de « vérifier » des informations pour arriver à « une version véridique », mais bien de rechercher des discours contrastés, de faire de l'hétérogénéité des propos un objet d'étude, de s'appuyer sur les variations plutôt que de vouloir les gommer ou les aplanir, en un mot de bâtir une stratégie de recherche sur la quête de différences significatives.

Ce travail s'est également poursuivi lors du processus d'analyse, notamment par des échanges avec notre directrice de thèse et notre codirecteur de thèse. Ayant tous deux une bonne connaissance du cas des Îles-de-la-Madeleine³⁰, ils ont pu nous aider à pousser plus loin notre processus d'analyse. Nous avons également participé à la présentation d'une partie de nos pistes d'interprétation lors de colloques et d'événements de vulgarisation scientifique au cours desquels nous pouvions mettre nos pistes d'interprétation à l'épreuve de la critique.

Finalement, cette démarche n'a pas pu faire l'objet d'un véritable processus de saturation des données, processus qui est conduit jusqu'à ce qu'on ne recueille plus de nouvelles données. En effet, nous avons été confrontée à une actualité en constante évolution et ponctuée de rebondissements. Nous avons arrêté notre prise de données au moment où nous avons jugé avoir suffisamment de matériau pour amorcer une analyse approfondie. Ainsi, le processus a été interrompu à la fin septembre 2013, après la publication du rapport final de l'EES2. En dépit de cette interruption, nous avons maintenu jusqu'à ce jour une attention quotidienne constante sur l'évolution des deux dossiers et intégré dans notre analyse certains événements clés dans la mesure du possible.

3.6 Les considérations éthiques

Cette recherche a respecté les considérations éthiques imposées à toute recherche en sciences sociales impliquant des sujets humains. En effet, nous avons suivi l'Énoncé de la politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains (2010), la Politique d'intégrité et d'éthique en recherche et sur les conflits d'intérêts (ENAP, 2009c) de l'ENAP, la Politique de la recherche (2009b), ainsi que les directives de l'ENAP en matière d'archivage des données de recherche (2009a).

³⁰ Ils participent au projet de recherche comparatif « Île d'Yeu/Îles-de-la-Madeleine » dans le cadre d'un programme de recherche franco-qubécois intitulé « Politiques publiques de développement durable des mers et des littoraux : Évaluation et recherche » (POLDER), qui est financé par la Commission permanente de coopération franco-qubécoise (2011-2013) et le programme de recherche Coselmare depuis 2014, programme impliquant l'ENAP, l'UQAR et l'Université de Nantes.

Nous avons complété ainsi le dossier requis pour obtenir une approbation du Comité d'Éthique à la Recherche (CER) de l'ENAP et nous avons obtenu notre certificat d'éthique auprès du CER de l'ÉNAP en juin 2011.

Nous nous sommes attachée à suivre les règles et valeurs de ces politiques, en particulier en informant les acteurs de la nature et des buts de notre recherche et en plaçant ainsi chacun d'eux dans une position où ils pouvaient donner leur consentement de façon libre et éclairée. Par ailleurs, les règles de confidentialité ont également été assurées pour chacun des acteurs rencontrés. Ainsi, chacun des répondants aux entrevues a reçu un formulaire d'information et signé un certificat de consentement.

Il est à noter que, bien que nous reconnaissions le caractère confidentiel de toute l'information obtenue lors des entrevues et de certaines données documentaires, la proximité des individus en milieu insulaire a entraîné une difficulté à maintenir l'anonymat complet des répondants.

3.7 Conclusion

Ce chapitre nous a permis d'explicitier notre stratégie de recherche de manière cohérente avec notre positionnement épistémologique et ontologique. Nous avons également exposé les outils qui nous ont servi à explorer en profondeur notre problématique tout en nous donnant la souplesse nécessaire pour déployer une démarche itérative et inductive.

Finalement, nous avons exposé les précautions prises pour maintenir une rigueur scientifique dans notre démarche qualitative. Les sections suivantes visent à présenter nos données en quatre étapes suivant la structure narrative que l'on retrouve dans l'étude de cas (Miles et Huberman, 2003). La première étape consiste à dresser un portrait descriptif du territoire des Îles-de-la-Madeleine (Chapitre IV). Ensuite dans le même chapitre, nous avons reconstruit la genèse de la GIZC selon une approche diachronique. La deuxième étape se répartit en deux chapitres (Chapitre V et VI), et elle correspond à la présentation des deux dossiers liés au développement des hydrocarbures marins et terrestres. Dans ces deux chapitres, nous mettons en évidence, instrument par instrument, les rapports des acteurs à la conflictualité. Le

Chapitre VII permet de faire le point sur notre conceptualisation de la conflictualité et sur la manière dont les acteurs s'en saisissent pour faire évoluer leurs points de vue dans les instruments d'action publique. Finalement, ce chapitre dresse un bilan des rapports gouvernants/gouvernés en examinant comment la GIZC permet ou non à des acteurs de prendre part à des enjeux fortement conflictuels.

CHAPITRE IV. UN PORTRAIT DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE ET LA GENESE DE LA GIZC

L'objectif de ce chapitre est de présenter la genèse de la GIZC dans une perspective diachronique afin de montrer comment les instruments de GIZC se sont construits aux Îles-de-la-Madeleine. Nous avons considéré l'ensemble des dispositifs de participation publique impliquant les acteurs locaux dans le développement durable des zones côtières madelinienues. Ce travail couvre une période de plus de quarante ans, suivant le rythme de la problématisation des questions d'environnement aux Îles-de-la-Madeleine.

Toutefois, pour commencer cette construction historique, nous proposons dans une première partie de présenter quelques éléments clés de notre cas d'étude. Cela nous permettra de bien contextualiser les dynamiques du territoire et les caractéristiques propres à cet archipel. Nous présenterons le territoire terrestre et maritime de l'archipel des Îles-de-la-Madeleine³¹ pour proposer ensuite un aperçu des caractéristiques socio-économiques des Îles. Par la suite, nous nous arrêterons sur quelques repères historiques pour reconstruire l'histoire maritime des Madelinots et ainsi mieux comprendre l'origine des spécificités de l'identité madelinienne. Nous terminerons sur le fonctionnement des modes de gouvernance locaux.

4.1 Le cas d'un archipel en forme d'hameçon au cœur du golfe du Saint-Laurent

4.1.1 Les Îles-de-la-Madeleine : un pied-à-terre en mer rare et fragile

Les Îles-de-la-Madeleine forment un archipel constitué d'une quinzaine d'îles et d'îlots (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011g), situés en plein cœur du golfe du Saint-

³¹ Dans l'ensemble de ce travail, nous utiliserons les terminologies d'archipel, des « Îles », pour faire parler des « Îles-de-la-Madeleine », cela réfère à la portion « madelinienne de la région administrative de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (région 11) [...] et à l'ensemble du territoire constitué par l'agglomération des Îles-de-la-Madeleine » (CREGIM/CRNT, 2010, p.138). Notons que nous ne ferons pas la distinction toponymique entre les « îles de la Madeleine » sans î majuscule et sans trait d'union, qui font habituellement référence à l'entité géographique et naturelle, et les « Îles-de-la-Madeleine », qui désignent plutôt l'entité administrative.

Laurent, un véritable pied-à-terre en mer³² s'étendant sur un axe sud-ouest nord-est (62°W – 47°N30) sur environ 60 km de long. Il est bordé par cinq provinces canadiennes³³, au cœur d'une mer intérieure de 226 000 km², un emplacement quasiment géostratégique au vu de l'émergence de nouveaux usages au large de l'archipel. À vol d'oiseau, les Îles sont installées dans le golfe du Saint-Laurent à 300 km des côtes gaspésiennes, à 145 km au sud-ouest de Terre-Neuve, à 80 km au nord de l'Île-du-Prince-Édouard, à 95 km du Cap Breton et à quelque 200 km de la péninsule acadienne du Nouveau-Brunswick. Les provinces de l'Atlantique sont donc beaucoup plus proches géographiquement des Îles-de-la-Madeleine que le Québec (voir la Figure 4.1). D'ailleurs, la seule liaison maritime fréquente s'effectue encore aujourd'hui par un traversier avec l'Île-du-Prince-Édouard (de la ville de Souris à Cap-aux-Meules aux Îles-de-la-Madeleine pour une distance d'environ 120 km). Ce n'est que par voie aérienne qu'il est possible de rejoindre la pointe Gaspésienne.

Les Îles-de-la-Madeleine relèvent du fuseau horaire de l'Atlantique. Un total de huit îles sont habitées. Du nord au sud, on retrouve l'île de Grande-Entrée, l'île de l'Est, la Grosse-Île, l'île de la Pointe-aux-Loup, l'île du Havre-aux-Maisons, l'île du Cap-aux-Meules et l'île du Havre-Aubert (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011g). L'île d'Entrée n'est pas reliée par un cordon dunaire³⁴ aux autres îles et demeure la seule qui soit habitée, mais non reliée physiquement à l'archipel.

Les Micmacs donnèrent à l'archipel le nom de « Menagoesenog » (Tourisme Îles-de-la-Madeleine, 2011, p.19) qui signifie « Îles balayées par la vague ». Samuel de Champlain navigua autour des Îles-de-la-Madeleine, il repéra le rocher aux Oiseaux en 1608 et alors

³² Le titre de cette section est inspiré d'un ouvrage qui a été écrit par Alexandre Chouinard et illustré par Marianne Papillon et qui explore le quotidien des Îles-de-la-Madeleine à travers les yeux de quatre Madelinots d'adoption : <<http://www.lamorueverte.ca/catalogue/13.html>>. Nous avons choisi cette expression pour rendre compte de l'idée d'éloignement de l'archipel madelinot par rapport au continent.

³³ Les cinq provinces sont, du sud-ouest au nord-est : le Québec, le Nouveau-Brunswick, l'île du Prince-Édouard, La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador.

³⁴ Les cordons dunaires encore appelés « tombolos » sont des barrières naturelles et dynamiques constituées de sédiments arrachés aux falaises par l'action des vagues.

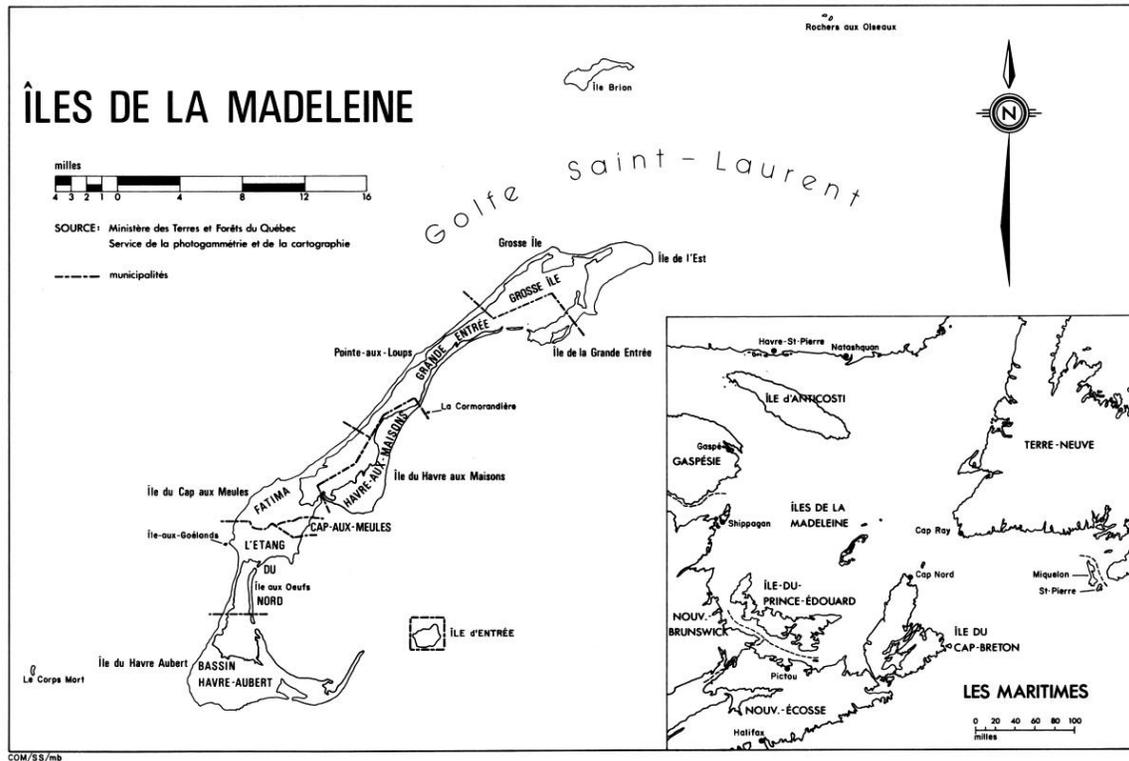


Figure 4.1. L'archipel des Îles-de-la-Madeleine au cœur du golfe du Saint-Laurent.
 (Source : Bariteau (1978), tiré du ministère des Terres et Forêts du Québec)

qu'il jetait l'encre sur l'île du Havre-Aubert en 1626, il produisit une carte de l'endroit et le nomma « La Magdelène ».

La superficie terrestre des Îles-de-la-Madeleine³⁵ est de l'ordre de 200 km², « en excluant les îlots, la surface des lagunes et les terres n'émergeant qu'à marée basse (estrans) » (Larocque, 2008a, p.28). Cela donne peu de terre disponible aux Madelinots. En 2011, selon Statistique Canada, on comptait une population de 12 781 habitants pour la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, chiffre auquel on peut ajouter les 490 habitants de Grosse-Île³⁶, selon le dernier

³⁵ À titre de comparaison avec les Îles-de-la-Madeleine, les autres îles habitées du Saint-Laurent sont moins densément peuplées. Ainsi, l'Isle-aux-Coudres a une superficie de 30 km² pour quelque 1250 habitants, alors que l'île d'Orléans fait 195 km² pour 6900 habitants. Pour ce qui est des Îles-de-la-Madeleine, leur superficie, en incluant les lagunes et les étendues de sable découvertes ou facilement submergées, serait de 337 km² (CRÉGIM /CRNT, 2010).

³⁶ Grosse-Île est une municipalité indépendante qui est située au nord de l'archipel des Îles-de-la-Madeleine et qui regroupe une communauté d'anglophones.

recensement (Statistique Canada, 2013). Étant donné l'exiguïté de la surface habitable, la densité de population est de l'ordre de 74 personnes au km². Ainsi, la pression humaine est un problème de taille pour le maintien de la qualité des écosystèmes terrestres et maritimes, et elle est un facteur particulièrement important durant la saison touristique. Au plus fort de la saison touristique (de la mi-juin à la mi-août), près de 54 000 visiteurs viennent s'ajouter à la population résidente, et tous se partagent alors ces quelque 200 km².

Les Îles-de-la-Madeleine, c'est avant tout 435 km de côtes dont les « deux tiers sont constitués de flèches sablonneuses et de longs cordons dunaires reliant les Îles entre elles. L'autre tiers est constitué de falaises rocheuses. Les dunes couvrent près de 30 % de la superficie du territoire et s'étendent sur 230 km » (Attention FragÎles/Groupe de référence en environnement des Îles-de-la-Madeleine, 2012). On compte également cinq plans d'eau intérieurs aux Îles-de-la-Madeleine : le bassin aux Huîtres, la lagune de la Grande-Entrée, la lagune du Havre-aux-Maisons, la baie du Havre-aux-Basques et la Baie du Bassin.

Le territoire terrestre des Îles-de-la-Madeleine se définit au rythme des marées. Ainsi, en raison de leur insularité, ces languettes de terre sont toujours liées par la mer. Les terres émergées accueillent de 25 000 à 75 000 oiseaux migrateurs (Attention FragÎles/Groupe de référence en environnement des Îles-de-la-Madeleine, 2012). Il s'agit d'une des plus grandes colonies d'oiseaux marins du Golfe du Saint-Laurent³⁷. Par ailleurs, les Îles-de-la-Madeleine ne disposent pas de véritable bassin versant et les ressources en eaux potables³⁸ proviennent essentiellement de la nappe phréatique. Étant donné la fragilité de l'accès à ces ressources en eaux, elles sont classées dans la catégorie « caractère irremplaçable » (ressource de classe I)

³⁷ Sur l'île la plus à l'est du Québec, le Rocher-aux-Oiseaux, est présente une des plus importantes colonies de fous de Bassan du Canada. De petits pingouins et des macareux moines peuvent également s'y retrouver. Près d'une vingtaine d'oiseaux marins peuvent être observés sur l'archipel madelinot (Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, 2011)

³⁸ Comme l'explique le Père Anselme Chiasson (1981), l'eau a toujours été une ressource fragile et difficile d'accès. L'eau était portée jusqu'au début du XX^e siècle à l'aide de joug à deux seaux quand on n'avait pas d'animaux pour la tirer et l'hiver elle pouvait geler. Le réseau d'aqueduc a vu le jour au milieu du XX^e siècle, et ce sont d'abord des systèmes de coopérative qui ont permis d'entretenir le système (Chiasson, 1981).

par le ministère du Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques³⁹.

Sur le plan maritime, les Îles-de-la-Madeleine sont situées sur un plateau de moins de 100 mètres de profondeur au cœur du golfe du Saint-Laurent. Il s'agit d'une zone riche en zooplancton permettant l'alimentation et la croissance de différents types de poissons comme le hareng, le maquereau et l'éperlan arc-en-ciel, et aussi de plusieurs « espèces d'invertébrés (homard, crabe commun et divers mollusques), tandis que les habitats plus profonds abritent notamment le crabe hyas et le crabe des neiges » (Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, 2011). De plus, quatre espèces de phoques côtoient les littoraux madelinots : le phoque gris, le phoque commun, l'espèce arctique du phoque du Groenland et le phoque à capuchon (Tourisme Québec et Tourisme Îles-de-la-Madeline, 2011). Plusieurs baleines sont également observables : « le marsouin commun, le dauphin à flancs blancs, le globicéphale noir (une espèce de baleine) et le petit rorqual » (Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, 2011). La tortue luth occupe régulièrement le territoire (Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, 2011). Le fond marin est connu en raison de l'importance accordée au chenal laurentien, une vallée sous-marine de l'âge glaciaire, située au nord des Îles-de-la-Madeleine, d'une longueur de 1240 km et une profondeur de 550 m. Ce chenal permet d'accueillir des eaux riches en nutriments

De nombreux courants de surface et de fond sillonnent les côtes madelinienes, dont l'un est particulier : « un courant rotatif de sens antihoraire influencé par le courant de Gaspé qui provient du Saint-Laurent » (Attention Fragiles, 2009, p.12). Ces courants sont aussi nommés des gires.

³⁹ Notons que selon les différents gouvernements, le ministère de l'Environnement du Québec a changé plusieurs fois de noms au cours de notre travail. À notre début sous le gouvernement libéral du Premier Ministre Charest il s'agissait du ministère de Développement Durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Ensuite en 2012 avec l'arrivée du gouvernement péquiste de Pauline Marois, le ministère a pris le nom du ministère Développement Durable de l'Environnement de la faune des Parcs (MDDEFP). Depuis le printemps 2014 le ministère a pris le nom du ministère du Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

Finalement, les Îles-de-la-Madeleine font partie de ces milieux insulaires qui témoignent rapidement des pressions que subit leur milieu (D'Amour, 2014). Ainsi, en raison de leur vulnérabilité et de leur sensibilité, elles font face à de nombreux problèmes comme le maintien et la protection de l'habitat des oiseaux en voie de disparition, l'encadrement de la circulation des véhicules motorisés, la qualité de l'eau des nappes phréatiques, l'exploitation soutenable des ressources halieutiques, la lutte contre l'introduction d'espèces envahissantes, etc. Les difficultés ne manquent pas et appellent à une véritable gestion intégrée au sein de l'archipel. Nous ne pouvons, dans cette section, traiter de la complexité de l'ensemble des difficultés présentes aux Îles, mais nous reviendrons, dans les prochains chapitres (Chapitres V, et VI) sur quelques-uns de ces problèmes. Nous proposons tout de suite de continuer notre portrait en présentant succinctement les principales caractéristiques de l'économie madelinienne.

4.1.2 Quelques caractéristiques socio-économiques

Les deux poumons de l'économie madelinienne sont la pêche et le tourisme. Ces secteurs reposent largement sur la qualité des habitats marins, de l'eau et des paysages (Attention Fragiles/Groupe de référence en environnement des Îles-de-la-Madeleine, 2012).

Il s'agit, dans les deux cas, d'un marché fortement saisonnier, situé de mai à septembre, mois pendant lesquels les industries de la pêche et du tourisme emploient plus de 50 % de la population active (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011 ; CRÉGIM/CRNT, 2010). Le secteur tertiaire, les services publics et communautaires occupent la part permanente de l'activité économique (CRÉGIM/CRNT, 2010). Toutefois, le secteur des services est « particulièrement affecté par le manque de main-d'œuvre qualifiée » (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011).

Par ailleurs, le revenu moyen disponible par habitant est de 25 478 \$ (Institut de la Statistique du Québec, 2013). Le niveau de scolarisation est globalement faible par rapport à celui de l'ensemble du Québec. Par exemple, en 2011, selon Statistique Canada, 39 % de la population (de 15 ans et plus) ne détenait aucun diplôme, comparativement à 20 % pour l'ensemble du Québec ; de plus, seulement 7 % de la population détenait un diplôme

universitaire quelconque, contre 20,8 % pour le Québec (Statistique Canada, 2013). Cette situation entraîne des difficultés à recruter de la main-d'œuvre qualifiée.

4.1.2.1 *L'industrie des pêches : entre dépendances et héritage viscéral*

La découverte des Îles-de-la-Madeleine est attribuée à l'arrivée de Jacques Cartier dans le Saint-Laurent entre 1534 et 1535, mais les Amérindiens sont les premiers à avoir parcouru le golfe du Saint-Laurent jusqu'aux Îles-de-la-Madeleine pour pouvoir profiter de leur ressources marines (bancs de poissons et mammifères marins). Les Micmacs occupèrent l'archipel et durent le partager dès le XVI^e siècle avec l'arrivée des pêcheurs bretons, normands et basques (Attention FragÎles, 2009; Arseneau, Bussières et Chevrier, 2008). Ensuite, ce fut l'arrivée des premières familles acadiennes et anglaises qui, à leur tour, se sont tournées vers la vache marine (le morse), le poisson et les loups marins (les phoques) pour vivre au milieu du golfe du Saint-Laurent. Fortin (2004, p.48) l'explique ainsi : « Pendant tout le XIX^e siècle, la pêche demeure l'activité principale et le gagne-pain de presque tous les Madelinots [...] ». Le homard commence à être p ech e en 1875⁴⁰ et devient ensuite une espèce emblématique. C'est l'époque des conserveries de homards. Ensuite, le commerce de la morue séchée a permis à la population acadienne de survivre. Ainsi, les Madelinots sont depuis toujours dépendants des ressources de la mer à la fois pour leur propre alimentation et pour le maintien d'un revenu familial.

Au XX^e siècle, le gouvernement encourage fortement l'av enement d'une pêche industrielle, conduisant les îles-de-la-Madeleine et tout le golfe du Saint-Laurent à la surexploitation des stocks de poissons, laquelle aboutit à la prise de mesures draconiennes comme le moratoire sur la pêche à la morue et les poissons de fonds dans les années 90. Dès le début, donc bien avant l'arrivee des bateaux-usines et des flottes étrangères venant surexploiter les stocks, la morue a été le poisson le plus p ech e aux  les (Père Anselme Chiasson, 1982).

⁴⁰ Le homard était déjà p ech e par les Amérindiens, mais il est demeur e impopulaire jusqu'en 1825; d'ailleurs, les homards étaient utilis es pour engraisser les champs (Bourque, 2001).

Aujourd'hui, l'industrie des pêches occupe 30 % de la population active (comparativement à 4 % pour l'ensemble du Canada) en participant à l'industrie de la pêche commerciale ou celle de la transformation des produits de la mer (Lavisse et Larochelle, 2014, p.ii). Les petites et moyennes entreprises sont au cœur de la structure économique de l'archipel et les très petites entreprises (comptant de 1 à 5 employés) représentent 56 % des 800 entreprises de l'archipel (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 17 juin 2011h). Ceci s'explique en partie par le principe du « pêcheur propriétaire », qui fait en sorte que chaque capitaine détenteur d'un permis de pêche du homard est propriétaire de son entreprise. L'économie locale continue à être fortement dépendante des pêches malgré le moratoire sur la pêche à la morue de 1993. L'industrie de la pêche commerciale, la mariculture et la transformation des produits de la mer représentent un chiffre d'affaire de 113 millions de \$ en 2012 (Lavisse et Larochelle, 2014, p.47) ce qui génère des retombées pour les Îles-de-la-Madeleine mais aussi pour le reste du Québec, elles sont estimée à 81, 2 millions de \$.

On dénombrait aux Îles, en 2005, 388 pêcheurs, 389 bateaux, et neuf ports de pêche (Hardy *et al.*, 2008, p.33). Les mollusques et crustacés constituent la part la plus importante des débarquements⁴¹ totaux ; ce type de pêche a permis le maintien d'une flotte après l'effondrement des stocks des poissons de fond au cours des années 90. De plus, l'économie locale est diversifiée par la présence de l'aquaculture, dont il existe plusieurs types de fermes d'élevage : moules, myes, pétoncles et huîtres. Les mariculteurs sont suffisamment importants pour qu'ils s'organisent en un regroupement.

Aux Îles-de-la-Madeleine, quatre associations de pêcheurs commerciaux et une association de chasseurs de phoques coexistent : le Regroupement des pêcheurs professionnels, le Regroupement des pêcheurs palangriers et à permis unique⁴², l'Association des pêcheurs

⁴¹ En 2005 selon Hardy *et al.* (2008, p. 116, p.132 et p.133) les débarquements totaux s'élevaient à 9094 tonnes, dont 26 % de homard (équivalent à 72 % de la valeur totale) et 23,6 % de crabes des neiges (équivalent à 19.9 % de la valeur). Les Îles-de-la-Madeleine sont « sont la première région productrice de homard, deuxième espèce d'importance en valeur pour la pêche commerciale au Québec après le crabe des neiges » (Lavisse et Lachapelle, 2014)

⁴² Le Regroupement des pêcheurs professionnels des Îles-de-la-Madeleine (RPPIM), qui rassemble une quinzaine de pêcheurs, existe depuis 1992. Les espèces privilégiées par eux sont le poisson de fond et le crabe

propriétaires des Îles (APPIM), et une association de pêcheurs anglophones, l'*Islands Fishermen's Association*.

Ainsi, l'industrie des pêches et de la mariculture est

[représentative] du secteur des pêches et de la mariculture à l'échelle de la province. À elle seule, la région des Îles-de-la-Madeleine compte pour 25 % de la valeur des débarquements des pêches commerciales du Québec maritime en 2012, pour 70 % de la valeur de la production maricole et pour 19 % de la production des usines de transformation (Lavis et Larochelle, 2014, p.ii).

4.1.2.2 *La croissance de l'industrie touristique : accepter pas à pas les « étranges »*

L'industrie touristique est un autre moteur économique qui a pris de l'ampleur durant les trente dernières années et qui est étroitement lié au secteur des pêches (Lavis et Larochelle, 2014, p. iii) :

Les paysages pittoresques des villages de pêcheurs, la réputation du homard des Îles, l'observation des blanchons et de la chasse au phoque, les excursions en mer avec activité de pêche récréative et d'interprétation de la pêche commerciale et de la mariculture sont autant d'attraits sur lesquels s'est bâti le secteur touristique des Îles et qui n'existeraient pas sans le secteur des pêches et de la mariculture.

Il s'agit d'une industrie structurée comprenant plusieurs types d'activités récréotouristiques qui se sont développées abondamment. Le fort potentiel éolien des Îles-de-la-Madeleine a attiré les véliplanchistes, les *kite-surfeurs* et les amateurs de voile. Les activités de surf, de kayak des mers et de plongée sont également très prisées. Chaque année, près de 54 000 touristes visitent les Îles-de-la-Madeleine durant la période estivale. Les retombées économiques directes et indirectes de ces activités sont de l'ordre de 50 millions de dollars

des neiges. Ce regroupement faisait autrefois partie de la Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Québec, dissoute en 2007.

par année. Près de 1400 emplois sont créés durant la période touristique⁴³. La croissance de ce secteur a entraîné une augmentation draconienne de la valeur des résidences unifamiliales et de celle des terres à partir des années 2000, rendant difficile l'accès à la propriété pour les jeunes familles locales (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 17 juin 2011h).

La progression de cette industrie ne s'est pas faite sans écueil; en effet, les « étranges », ces touristes nouveaux au pays, ont d'abord agacé de nombreux insulaires. L'augmentation des prix de l'immobilier, la vente des terres et la privatisation des buttes (traditionnellement considérées comme des lieux publics) sont rapidement devenues des sources de préoccupation. Des craintes se sont aussi installées en ce qui concerne les pressions exercées par le tourisme sur les ressources naturelles et le territoire (approvisionnement en eau, gestion des matières résiduelles, traitement des eaux usées). Depuis 2006, une Politique cadre de développement touristique⁴⁴ a été adoptée afin de développer cette industrie de façon durable et en harmonie avec le territoire. C'est d'ailleurs l'Association touristique régionale des Îles-de-la-Madeleine, qui regroupe environ 300 membres, qui assure la mise en œuvre de cette politique.

4.1.3 Quelques autres secteurs économiques

En plus du secteur des services, il en existe plusieurs autres qui créent des emplois et stimulent l'économie madelinienne.

4.1.3.1 La mine de sel : Mines Seleine

Les Îles-de-la-Madeleine ont la particularité de reposer sur des dômes salins. Les géologues expliquent cette structure par l'existence de diapirs de sel datant de l'âge carbonifère. Le sel s'y est donc accumulé durant 85 millions d'années. L'exploitation du sel a commencé en 1982 à Grosse-Île (Arseneau Bussières et Chevrier, 2008, p.30). En effet, à partir de 1982, la

⁴³ Cela dit, « la population anglophone demeure en marge de cette industrie, ne profitant que de façon marginale des retombées économiques » (Arseneau Bussières et Chevrier, 2008, p.31).

⁴⁴ <<http://www.tourismeilesdelamadeleine.com/fichiersUpload/fichiers/20130406132947-0157politique-developpement-touristique.pdf>>

compagnie « Mines Seleine extrait à Grosse-Île du sel destiné au déglacage des routes du Québec, de l'est des États-Unis, de Terre-Neuve et de l'Ontario » (Attention FragÎles, 2010a). Cette mine emploie environ 200 personnes par an (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011) et génère des retombées économiques de 12 millions de dollars (CRÉGIM/CRNT, 2010, p.154). Elle est l'unique mine de sel de déglacage du Québec et exporte près de 1,5 million de tonnes de sel par année⁴⁵ (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 17 juin 2011h). Elle constitue un point fort de l'économie de la Municipalité de Grosse-Île. Depuis avril 1988, les Mines Seleine sont privatisées⁴⁶ et font partie de la Société canadienne de sel Limitée (Blais et Bisson, avril 2014).

4.1.3.2 *La centrale thermique*

La société d'État Hydro-Québec administre la centrale thermique des Îles-de-la-Madeleine. Elle fournit près de 70 emplois aux Îles-de-la-Madeleine. Le mazout acheminé à la centrale alimente six moteurs qui répondent aux besoins énergétiques en électricité de tout l'archipel. C'est la plus grande centrale thermique (67,2 MW) d'Amérique du Nord et sa fin de vie est prévue pour 2027. Elle appartient au groupe de 24 centrales thermiques de la province répondant aux besoins énergétiques des communautés éloignées. Quant à l'île d'Entrée, elle possède sa propre centrale thermique (Attention FragÎles, 2010b).

4.1.3.3 *L'agriculture et la transformation alimentaire*

Le secteur de l'agriculture et de la transformation alimentaire a connu un essor au cours des 10 dernières années; les retombées annuelles s'élevaient à 3 millions de dollars en 2007. La filière de la charcuterie occupe une partie importante de ce secteur (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 17 juin 2011h). Le label le « bon goût frais des Îles-de-la-Madeleine » permet

⁴⁵ Le sel est expédié par bateau vers le Québec, mais également les États-Unis et Terre-Neuve (CRÉGIM/CRNT, 2010, p.154).

⁴⁶ Elles appartenaient jusqu'à ce moment à la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM).

d'identifier facilement les produits du terroir. Ce nom désigne aussi un regroupement de producteurs, de restaurateurs et de détaillants mettant en valeur les produits locaux.

4.1.3.4 *La chasse aux loups marins*

La chasse aux loups marins se perpétue aujourd'hui malgré les nombreuses controverses. Même si elle ne constitue plus un secteur aussi lucratif qu'autrefois, elle reste une des activités les plus anciennes de toutes celles qui ont été pratiquées aux Îles-de-la-Madeleine. Alors que la vache marine disparaît dans les années 1700, la chasse au loup marin est perpétuée. Aujourd'hui, avec les pressions des animalistes et les changements climatiques qui provoquent des diminutions du couvert de glace, la chasse devient de plus en plus difficile. La viande de loup marin alimente une boucherie locale. Le marché international (peau, fourrure, viande) a largement décliné en raison de l'interdiction de l'importation de produits décrétée depuis 2010 par l'Union Européenne. Le marché périclité à cause de la chute des prix; par exemple, une peau vendue 50 \$ en 2007 ne vaut plus que 10 \$.

4.1.3.5 *Le transport maritime*

La liaison maritime pour les Îles-de-la-Madeleine est très importante puisqu'elle sert à maintenir un lien et une communication avec le continent, et qu'elle assure une continuité territoriale pour l'importation et l'exportation de biens et services. En 1944, dans la foulée d'un mouvement coopératif général, la Coopérative de Transport maritime et aérien (C.T.M.A) est créée. Cette coopérative constitue l'un des moteurs économiques des Îles et elle emploie près de 450 personnes (CTMA, 2013). Lors de la fondation de la coopérative, un volet aérien avait été prévu, mais on n'a pas donné suite à ce projet. Par contre, avec l'essor du tourisme et la pression exercée par de nombreux Madelinots, plusieurs traversiers assurent la liaison avec l'Île-du-Prince-Édouard, et cela, même durant la période hivernale (il existe aussi des liaisons avec Montréal l'été).

4.1.3.6 *Les arts et la culture*

Les Îles-de-la-Madeleine regroupent une très grande variété d'artistes qui font, chacun à leur manière, rayonner les cultures madelinienne et acadienne. Les artistes se sont organisés, dans les années 90, avec la création d'Arrimage, une corporation culturelle locale. De plus, la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine a adopté une Politique culturelle en 2002. Le tourisme a également contribué à mettre en valeur toute l'industrie culturelle des Îles-de-la-Madeleine (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2006).

4.1.4 Une identité madelinienne forte

Nous proposons de revenir sur quelques éléments clés de l'histoire pour comprendre les racines de l'identité madelinienne. L'héritage acadien fait partie de l'histoire des Îles et, même si les Madelinots ne sont pas tous Acadiens, cet héritage constitue un élément important de la culture madelinienne. Nous verrons également comment l'historique de la dépossession des terres des Madelinots peut expliquer leur attachement à leur territoire. Nous finirons cette section en relevant quelques caractéristiques de l'identité madelinienne.

4.1.4.1 *Repères historiques de l'héritage acadien*

Quelque temps après la découverte des Îles-de-la-Madeleine par Jacques Cartier, puis par Champlain, c'est au tour de la Couronne britannique de découvrir l'archipel au cœur du golfe à partir de 1591. Sentant les ressources du golfe menacées par les colons britanniques, la France décide de manifester plus « concrètement sa présence en Amérique du Nord » (Larocque, 2008b, p.67). La première juridiction explicite des Îles est accordée à Nicolas Denys, ex-explorateur et entrepreneur établi en Acadie en 1635. À cette époque, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse sont alors sous le régime anglais, conséquence du traité d'Utrecht. L'Île-du-Prince-Édouard (Île Saint-Jean) et les Îles-de-la-Madeleine demeurent alors sous contrôle français. Les Îles-de-la-Madeleine deviennent un enjeu stratégique pour le Régime français.

En 1755, tout bascule : la déportation des Acadiens est amorcée alors que la guerre connaît ses épisodes culminants. Le Grand dérangement permet aux Anglais de mettre la main sur les terres fertiles, mais surtout « d’exterminer le germe catholique et français en Acadie » (Hauteceur, 1975, p.78).

Les Acadiens de toutes les Provinces Maritimes furent poursuivis comme des bêtes fauves, traqués sans merci. Embarqués sur des navires et transportés bien loin de leur pays. Décimés tout au long de la côte américaine, depuis Boston, jusqu’à la Géorgie, les martyrs acadiens, attirés par un aimant naturel et irrésistible, fixent leurs regards sur l’étoile de leur patrie et remontent douloureusement vers le nord (Hubert, 1926, p.51).

Les Îles-de-la-Madeleine sont alors un refuge pour les Acadiens menacés de déportation. Cet épisode traumatisant de l’histoire fait partie de la culture populaire madelinienne et de la construction identitaire de la société acadienne, qui puise régulièrement dans les récits⁴⁷ et légendes acadiennes :

Une nouvelle interprétation d’Évangeline, un passage dans la Vallée de Grand-Pré, le récit de la déportation, le parcours de la Louisiane particulièrement à Lafayette et Bâton-Rouge et le folklore acadien et cajun, suscitent encore chez beaucoup de Madelinots une émotion, celle de la fusion ou la participation à une appartenance (Richard, 2002, p.97).

En 1763, le Traité de Paris confie cependant les Îles-de-la-Madeleine à la tutelle de Terre-Neuve, ce qui marque le début de la mise en place d’un régime féodal pour l’archipel. Seuls Saint-Pierre et Miquelon ne sont alors pas cédés à l’Angleterre. Aussi, un permis fut délivré au colonel Gridley, un commerçant originaire de la Nouvelle-Angleterre, « pour exploiter les ressources du nouveau territoire de la couronne » (Arseneau, Bussièrès et Chevrier, 2008, p.3). Ce colonel demande alors de l’aide à plusieurs familles acadiennes en raison de leurs

⁴⁷Cet épisode traumatisant de l’histoire a marqué les récits littéraires et historiques, ces derniers ont permis de forger l’idéologie nationaliste des Acadiens dans la deuxième moitié du 19^e siècle : « [les récits littéraire et historiques] (...) ont exemplifié le passé tragique des Acadiens, consolidant alors un mythe fondateur et formulant un idéal de vivre ensemble et des projets à mener collectivement » (Landry, 2013, p.306).

connaissances et de leurs compétences dans la pratique de la chasse au morse : « [O]n y définit les Acadiens comme des chasseurs expérimentés dont la présence est indispensable » (Larocque, 2008b, 78). Les premières familles à s'installer sur l'île du Havre-Aubert sont les Thériault, les Noël et les Arsenault de Tignish de l'Île-du-Prince-Édouard (Hubert, 1926, p.42). Ce virage annonce aussi, cependant, le début de la surexploitation des stocks.

Ensuite, de nombreux réfugiés acadiens finissent par quitter l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, devenu français en 1763, pour habiter les Îles-de-la-Madeleine et contribuer à son peuplement. Ce premier groupe aurait compté environ 250 personnes (Bourque, 2004, p.7). La population grandit très vite et une immigration de masse se mit en place dans les années allant de l'Indépendance américaine à la Révolution française (Hubert, 1926). À cette époque, les Madelinots deviennent peu à peu des pêcheurs indépendants, propriétaires de leurs moyens de production (Bariteau, 1978, cité dans Bourque, 2004, p.6).

À la suite de l'Acte de Québec, l'archipel devient ensuite territoire québécois (sous juridiction du Bas-Canada) en 1774 (Tivemark, 2010, p.38). Mais les Îles sont rapidement vendues à l'amiral Isaac Coffin en 1798 pour ses services rendus à l'Empire. Ce dernier y instaure un régime seigneurial, « ce [qui] fut un coup mortel pour ces Acadiens et l'économie des Îles » (Père Anselme Chiasson, 1981, p.18) :

Devant payer une rente pour l'occupation du sol, les Madelinots se tournent davantage vers la mer tout en demeurant propriétaires de leur moyen de production [...] Deux formes d'organisation sociale ont caractérisé le régime Coffin : celui du mercantilisme et celui du capitalisme industriel, les deux entraînant des changements dans les pêches, dans la location des terres, ainsi que sur le contrôle des activités économiques (Bourque, 2004, p.7).

Ce régime dura près d'un siècle et força les Acadiens à se tourner complètement vers la mer puisqu'ils étaient dépossédés de leurs terres. Ces éléments de l'histoire expliquent la très grande sensibilité des Madelinots à leur territoire et à la mémoire du passé : « [U]n territoire aussi chargé d'émotivité ne peut que réagir lorsqu'il se sent fragilisé dans ses racines » (Lewis et Devanne, 2014, p.2). Les Madelinots éprouvent donc une sensibilité particulière à leur territoire, sensibilité qui est en plus « exacerbée par un sentiment de vulnérabilité

(physique, économique et culturelle) causé par l'insularité et cette omniprésence des éléments naturels » (Lewis et Devanne, 2014, p.7).

Par exemple, en ce qui concerne le rapport au territoire, il est intéressant de relever ce que Richard (2002, p.72-73) nomme une gestion symbolique de la propriété privée pour illustrer le fait que l'archipel est la propriété collective de tous les Madelinots. Par ailleurs, Lewis et Devanne (2014) expliquent que le territoire des Îles fait partie de l'identité de ses habitants et que, plus particulièrement, « le lien mer-terre est omniprésent et vital » (p.1) et forme une des composantes de la sociabilité des Madelinots. De plus, l'implication des Madelinots à l'égard de leur territoire est centrale et « même les instances gouvernementales ont des comptes à rendre quand il s'agit de "toucher à la terre". Étant donné que le territoire appartient aux gens des Îles, même le gouvernement doit se plier à la règle de l'occupant. C'est une règle tacite du milieu » (Richard, 2002, p.77).

D'ailleurs, dans bon nombre de cas de conflits d'usage liés au territoire, c'est bien souvent « plus que l'usage en soi qui est contesté, mais le fait que l'on n'ait pas respecté des codes sociaux implicites. Ces codes [...] inscrivent une identité territoriale collective, assise sur son patrimoine et ses liens communautaires tout en étant engagée vers l'avant ». (Lewis et Devanne, 2014, p.3)

4.1.4.2 *Une identité distincte : la place du commun et de la conflictualité*

Bien sûr, les Madelinots ont une langue en commun avec les Québécois, mais ils « se réclament d'une identité qui les distingue des Québécois » (Richard, 2002, p.96). Par ailleurs, une grande majorité de Madelinots se sentent d'abord insulaires, puis, dans un deuxième temps, « autant ou plus Acadien que Québécois » (Richard, 2002, p.71). L'expression madelinienne « aux Îles c'est pas pareil » résume bien l'idée que les Madelinots constituent une société différente du reste du Québec (Richard, p.17). Il est vrai que sur chacune des Îles-de-la-Madeleine, les expressions et l'accent sont distincts au point où la littérature évoque des « dialectes madelinots ». Le vocabulaire particulier de ces dialectes fait référence à une culture maritime et à un héritage amérindien, mais aussi à des périodes de cohabitation avec des anglophones. Comme l'explique Cyr (1997), ces mots parlent du métier de la mer.

D'autre part, la musique et certaines chansons madelinienues font partie de la tradition orale acadienne. Par ailleurs, Richard (2002, p.97) va jusqu'à évoquer un attachement à des représentations de la culture acadienne allant jusqu'à « une certaine culture de la déportation et peut-être de la victime » rapprochant les Madelinots des francophones des Maritimes.

Le sentiment d'appartenance des Madelinots va pour leur Île et comme le résumait bien Fortin et ses collaborateurs (Fortin et Larocque, 2008, p.13), « les Madelinots n'appartiennent qu'à leurs îles et vice-versa ». D'ailleurs, chaque île possède une généalogie et des noms de famille qui leur sont associés. Comme l'explique Richard (2002, p.106), le tissu familial fait partie de la vie de ces microsociétés : « [L]a capacité de situer quelqu'un dans le lignage est sans doute la marque par excellence de l'identité madelinienne [...] Le rappel de la parenté, c'est le rapport d'une histoire et d'un peuple ». Ainsi aux Îles-de-la-Madeleine, les liens sociaux sont forts. Le sentiment d'appartenance des Madelinots à leur propre île et à leur canton n'empêche pas leur solidarité envers « l'espace marin et insulaire qu'ils habitent » (Richard, p.47). Depuis longtemps, il est naturel de mettre en place des systèmes de coopération informelle entre parents, et les vertus « d'entraide et d'esprit fraternels » (Père Anselme Chiasson, 1981, p. 259) ont été transmises de génération en génération. Ce passé pas si lointain où « les Madelinots formaient une grande famille dont les liens étaient d'autant plus étroits que leur isolement était plus prononcé » (Père Anselme Chiasson, 1981, p.260) réveille encore aujourd'hui des élans de solidarité. C'est dans cet esprit que s'implante un mouvement coopératif entre 1930 et 1960, ce qui transforme radicalement l'organisation sociale et économique de l'archipel (Fortin, 2008, p.226). Les assemblées délibérantes deviennent très vite familières aux Madelinots puisque ceux-ci participent activement aux assemblées générales annuelles : « [L]'usage et l'utilité du droit de parole et de vote y sont bien plus réels que lors des rares élections fédérales et provinciales » (Fortin, 2003, p.250).

Comme l'explique Richard (2002, p.103), les Madelinots possèdent des caractéristiques communes avec les Acadiens. Ils éprouvent de la pudeur à l'égard de leurs émotions et sont peu expansifs dans les situations difficiles ou délicates. Ainsi, avec une philosophie du « juste milieu », les Madelinots maintiennent une forme d'harmonie sociale :

S'ils habitent un territoire – qu'ils considèrent comme un pays où les frontières naturelles les forcent à devoir vivre ensemble, sans possibilités de fuite, il s'ensuit que chacun doit prendre sa place et vivre en harmonie avec les autres. La conformité devient une règle importante de ce mode de vie (Richard, 2002, p.58).

D'ailleurs, le conflit n'a jamais trop eu sa place dans cette micro-société insulaire : « Ces heureux colons, qui savent mourir sans médecins, savent aussi vivre sans avocats. Ils n'ont nulle idée de la chicane non plus que de l'injustice; si quelquefois il s'élève des contestations entre eux, elles sont aussitôt soumises à un arbitrage et terminées sans retour. » (Mgr Plessis, 1811, cité dans Père Anselme Chiasson, 1981, p.135). L'exclusion du conflit fait aussi partie du mythe d'une Acadie construite sur l'idée d'une communauté fondamentalement harmonieuse (Hautecoeur, 1975, p.70) :

[L]es catégories du « commun » et du « collectif » ne pouvaient rivaliser avec leurs contraires puisque l'unité régnait dans la totalité. L'intérêt particulier était confondu avec l'intérêt collectif, le privé avec le commun, la famille unicellulaire avec la famille étendue ou paroisse, l'individu avec le groupe [...] Le mythe présente le modèle idéal d'une société sans conflit, auto-suffisante et destinée à se perpétuer. Comme le clan, sa structure est simple, réduite à la plus petite dimension, la famille.

Richard explique que le silence, c'est aussi du temps consacré à la réflexion : « On dit que les « gens des Îles » ne prennent pas des décisions sur le champ... Habités au silence, ils mijotent avant d'agir, macèrent souvent longuement la question avant de trancher » (Richard, 109). Par ailleurs, Richard (2002, p.92) mentionne que la jeune génération se sentirait plus prête que la précédente à exprimer ses émotions en cas de conflits.

Nous allons maintenant finir ce portrait des Îles-de-la-Madeleine en présentant son organisation territoriale.

4.1.5 L'organisation territoriale

L'administration territoriale des Îles-de-la-Madeleine est actuellement constituée de deux municipalités. La Municipalité des Îles-de-la-Madeleine⁴⁸, dite municipalité principale, regroupe près de 96 % de la population⁴⁹. La deuxième municipalité, dite municipalité liée, est celle de Grosse-Île⁵⁰; elle regroupe 4 % de la population et ses habitants sont pour la plupart anglophones. Chacune de ces municipalités est chapeautée par l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine (voir la Figure 4.2), créée en 2006 à la suite d'un vaste exercice de consultation sur la réorganisation territoriale (MAMROT, 2006). Cette organisation est d'ailleurs l'équivalent d'une Municipalité régionale de comté (MRC), puisqu'elle met en place des schémas d'aménagement, planifie le développement économique, prévoit des mesures de sécurité publique et gère les compétences locales communes, comme le transport collectif, le réseau routier artériel, les matières résiduelles, etc. L'agglomération permet de gérer plus facilement des programmes gouvernementaux régionaux, tels que l'évaluation municipale, l'aménagement du territoire (centralisation de la gestion de l'eau potable et des eaux usées), le développement économique (par l'entremise des Centres locaux de développement), etc.

En tant que municipalité principale de l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine, la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine dispose d'un pouvoir d'action sur son propre territoire et sur celui de la Municipalité de Grosse-Île, en vertu des compétences qui lui sont attribuées notamment par la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales et dans certaines agglomérations* (2004). Ainsi, la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine peut agir sur le territoire des Îles-de-la-Madeleine et sur celui de Grosse-Île dans différents domaines : l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux; l'élimination et la valorisation des

⁴⁸ <http://www.muniles.ca/decouvrir_portrait_historique.html>

⁴⁹ Notons que, jusqu'au début des années 2000, la MRC des Îles-de-la-Madeleine regroupait huit municipalités : Cap-aux-Meules, Fatima, Étang-du-Nord, Havre-aux-Maisons, Grosse-Île, Grande-Entrée, Havre-Aubert et l'Île-d'Entrée. À partir de 2005, la Municipalité de Grosse-Île a procédé à une défusion pour retrouver son autonomie.

⁵⁰ <<http://www.mungi.ca/>>

matières résiduelles (plan de gestion de ces matières); la sécurité publique (service de police, service de sécurité civile, schéma de sécurité civile, schéma de sécurité incendie).

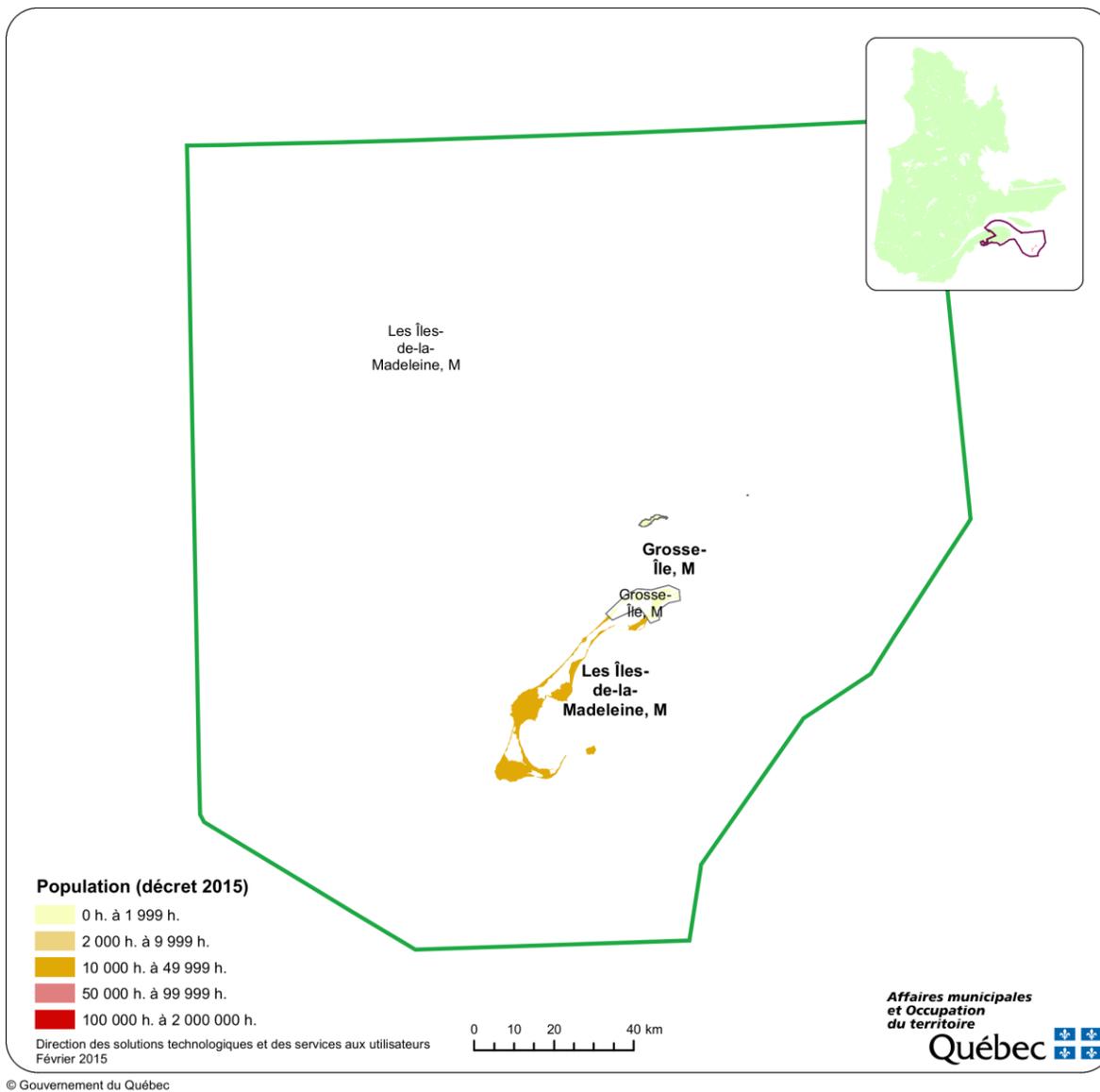


Figure 4.2. Territoire couvert par l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine.
(Source : Affaires Municipales, Régions et Occupation du territoire, Direction de la géomatique et de la statistique, 2015)

Aujourd'hui, l'Agglomération est présidée par le maire de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, qui est accompagné dans ses fonctions par les conseillers de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine et par le maire de Grosse-Île.

Cette agglomération fait partie de la région⁵¹ Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (région 11, voir la Figure 4.3). Ce rattachement régional reste cependant assez artificiel puisque la réalité insulaire des Madelinots et les questions qu'elle soulève sont peu comparables à celles des Gaspésiens, sans compter que ces deux régions en arrivent parfois à devoir entrer en compétition pour accéder aux ressources financières (Ayotte, 2012). Par ailleurs, l'organisation administrative de ce territoire est confiée à la Conférence régionale des élus de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (CRÉGIM), qui dépend elle-même du ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Rappelons que les Conférences régionales des élus (CRÉ)⁵² ont été créées par la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* (Loi 34, 2004 a), adoptée en 2003. Il s'agit d'organismes paragouvernementaux voués à la concertation et à la planification du développement régional. Étant des interlocuteurs privilégiés du gouvernement, ils jouent un rôle clé en matière de développement régional. Leur mission est de « promouvoir et de soutenir le développement régional dans plusieurs secteurs d'activité, de favoriser la concertation entre les intervenants socio-économiques du milieu et d'assumer la planification du développement régional » (MAMROT, 2010).

⁵¹ La région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine comprend les MRC suivantes : la Haute Gaspésie, la Côte de Gaspé, le Rocher Percé, Bonaventure et Avignon, ainsi que l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine et les réserves indiennes de Gesgapegiag et de Listuguj.

⁵² Le conseil d'administration des CRÉ est composé d'élus municipaux, de représentants de la société civile et de représentants des communautés autochtones. Ce conseil compte donc, parmi ses membres, les préfets des MRC, les maires de municipalité de plus de 5000 habitants, la société civile (un représentant par MRC) et les communautés autochtones. Il faut aussi savoir que des députés provinciaux participent aux réunions du conseil d'administration sans pour autant avoir le droit de vote (CREGIM, 2011). Notons que les CRÉ ont depuis été abolies au cours du printemps 2015.

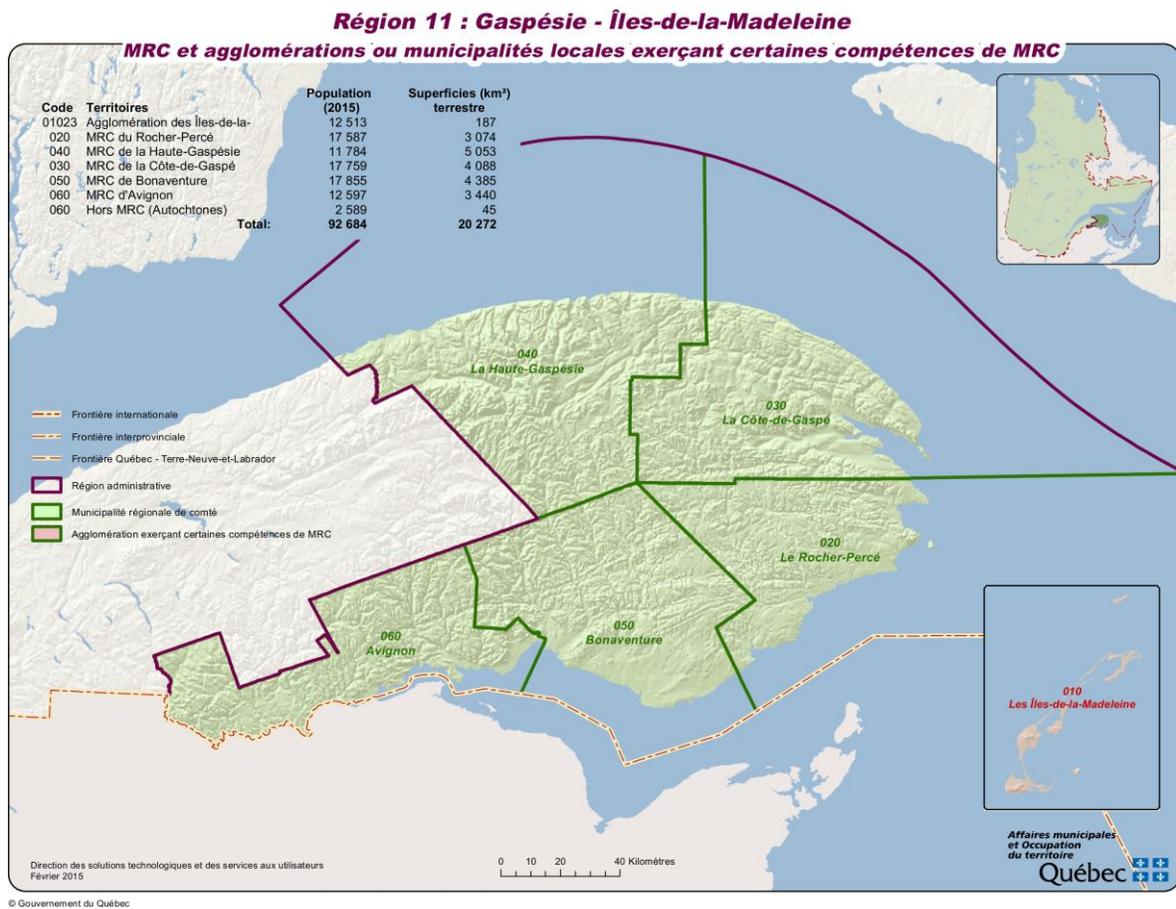


Figure 4.3. Région administrative Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.
 (Source : Affaires Municipales, Régions et Occupation du territoire, Direction de la géomatique et de la statistique, 2015)

Il est à noter, par ailleurs, que l’histoire de l’organisation territoriale des Îles-de-la-Madeline s’est construite au gré de nombreuses fusions et défusions des différentes localités insulaires des Îles-de-la-Madeline⁵³. Il est aussi intéressant de remarquer qu’au rythme de l’évolution de la gouvernance locale, plusieurs problèmes environnementaux ont été mis à l’ordre du jour. Ainsi, dès la mise en place de la première MRC (1981), la question environnementale est devenue une question politique et a continuellement alimenté les débats sur la place

⁵³ Il est possible de retrouver sur le site de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine l’évolution de ces différentes étapes de 1842 à 2005 : <http://www.muniles.ca/decouvrir_portrait_historique.html>.

publique. C'est le dossier de la gestion des déchets qui a d'abord occupé une grande place (Fortin, 2004, p.165).

Le territoire des Îles-de-la-Madeleine est un milieu riche et fragile faisant face à de nombreux enjeux⁵⁴ et défis de développement durable. Ces enjeux deviennent extrêmement complexes du point de vue de la gestion de l'action publique, étant donné l'exiguïté du territoire et la densité de peuplement élevée. Tous ces enjeux impliquent de nombreux acteurs, voire plusieurs niveaux de gouvernements, ce qui fait que les gérer adéquatement est complexe. C'est dans ce contexte qu'un historique d'instruments de participation du public et ensuite d'initiatives de GIZC s'est constitué. Le regard diachronique sur la construction des instruments de GIZC va nous permettre de montrer les transformations de la GIZC tout en tenant compte des éléments clés du contexte de l'action publique madelinienne.

4.2 La genèse de GIZC aux Îles-de-la-Madeleine

4.2.1 L'avant GIZC madelinienne (1970-1993)

4.2.1.1 L'environnement madelinot et les ressources marines comme problème d'action publique

Les processus locaux liés à la GIZC s'inscrivent dans l'action publique madelinienne depuis la fin des années 90. Il faut toutefois comprendre que la question environnementale et côtière n'est devenu un problème d'action publique que progressivement, ce qui peut surprendre aujourd'hui, alors que son caractère public paraît évident. Ceci s'explique, d'une part, par le fait que le territoire madelinot est entièrement côtier et, d'autre part, par le fait que les ressources offertes par ce territoire ont constitué et constituent encore le gagne-pain d'une portion considérable de la population (voir la section précédente à ce sujet).

⁵⁴ Nous nous référons à la définition de Crozier et Friedberg (1992, p.86) pour définir un enjeu comme « une valeur que chacun attribue à une action, ce qu'il [acteur] peut gagner ou perdre au-delà des objectifs de cette action ».

L'historique de ces relations intimes entre les Madelinots et leurs zones côtières fait en sorte qu'aujourd'hui, « aux Îles, les problèmes environnementaux suscitent des débats plus intenses que nulle part ailleurs au Québec. Le domaine terrestre madelinot est étroit, l'arrière-pays inexistant » (Fortin, 2004, p.163).

La question de la gestion des ressources a commencé à se poser lorsque des ressources maritimes exploitées se sont mises à disparaître :

À lui seul le récit de la diminution des ressources du sol et de la mer constitue une histoire des Îles, depuis la disparition de la vache marine à la fin du XVIII^e siècle jusqu'à l'effondrement récent des espèces commerciales de poissons en passant par la dégradation des pâturages et le recul des forêts. En corollaire, c'est aussi aux Îles que sont prises les premières mesures de réhabilitation significatives, comme l'ensemencement en homard des lagunes, en 1910 ou les travaux de stabilisation de la dune à Havre-Aubert, dans les années 1920 (Fortin, 2004, p.164).

Nous proposons maintenant de décrire les éléments clés de ce siècle qui ont permis de construire progressivement cette conception de l'environnement et de ses ressources comme un problème public.

4.2.1.2 *Les scientifiques et la construction d'un environnement insulaire fragile*

Dans les années 60, c'est surtout la communauté scientifique qui rapporte, dans des publications, les différentes pressions subies par l'environnement dans un contexte d'émergence de la société de consommation et de début du développement du tourisme, notamment avec les travaux menés par le professeur Jean Burton⁵⁵ du Centre de recherches écologiques de Montréal⁵⁶ et le Programme intégré de recherche sur les ressources des Îles-

⁵⁵ Mr Burton est également commissaire ad hoc à l'office de consultation publique de Montréal (OCPM) : < <http://ocpm.qc.ca/commissaire/jean-burton> >

⁵⁶ Le Centre de recherches écologiques de Montréal (CREM) est un organisme créé en 1970 et est issu d'une entente de principe entre l'UQAM, l'Université de Montréal et la Ville de Montréal. L'organisme vise à développer et soutenir la recherche en mettant en place des programmes de recherche visant à améliorer la

de-la-Madeleine. Depuis la fin des années 60, ce programme a permis à plusieurs scientifiques de mener des recherches, entre autres l'étude des oiseaux des rivages des Îles-de-la-Madeleine, et de mettre en lumière certaines problématiques environnementales.

Durant les années 70, les Madelinots font face à plusieurs problèmes, dont la contamination de l'eau douce par l'eau salée, la fragilité des dunes de sable et l'éparpillement des dépotoirs clandestins un peu partout sur le territoire. Ainsi, un tout premier mouvement citoyen environnemental voit le jour en mai 1977, soit le Comité de l'environnement des Îles-de-la-Madeleine (Conseil consultatif de l'environnement, Mémoire du Comité de l'environnement, 1978). Le Comité de l'environnement des Îles, constitué de 20 à 24 personnes, a pour mission « la vigilance et l'action sur les questions d'environnement aux Îles ». Un de ses premiers dossiers a été celui de la mine de sel (voir la Section 4.2.1.4.).

Par ailleurs, les catastrophes environnementales, comme celles générées par l'accident de l'*Irving Whale*, ont fait naître une prise de conscience de la fragilité de l'environnement.

4.2.1.3 *La catastrophe de l'Irving Whale : une prise de conscience à retardement*

En septembre 1970, les plages des Îles sont touchées de plein fouet par le naufrage, dans le golfe du Saint-Laurent, de l'*Irving Whale*⁵⁷, une barge contenant 4 300 tonnes de mazout. Une marée noire (de 200 à 600 tonnes de mazout, selon les évaluations⁵⁸) force alors les

connaissance de l'environnement et à proposer des mesures pour le préserver. Pour des raisons d'économie et de contre-performance, le Centre a fermé ses portes en 1989 (Université de Montréal, 2008).

⁵⁷ En février de la même année, soit quelques mois avant ce naufrage, la Nouvelle-Écosse avait elle aussi été touchée par un naufrage, celui du *Arrow*. Plusieurs milliers de tonnes de mazout lourd s'étaient alors répandues sur la baie de Chedabouctou. Ce naufrage demeure le plus grave accident pétrolier jamais survenu sur les côtes canadiennes (Juillet, 1998, p.164).

⁵⁸ Pour se donner une idée de l'ordre de grandeur de ce déversement, 600 000 tonnes de pétrole ont été déversées dans le golfe du Mexique lors de la marée noire engendrée par l'accident de la plateforme de BP DeepWater Horizon au printemps 2000. Lors de l'accident de l'Exxon Valdez en Alaska (1989), le déversement a été de 35 000 tonnes; quant à l'accident de l'Amoco Cadiz, au large des côtes bretonnes, les dégâts ont été de 220 000 tonnes.

Madelinots à faire face à « un véritable désastre environnemental avec des moyens de fortune » (Pelletier, 1996) :

À cette époque, les moyens de lutte aux déversements pétroliers étaient forts rudimentaires et se résumaient souvent à la pelle et au seau. Les Madelinots ont donc procédé à un grand nettoyage d'automne en remplissant plus de 100 000 sacs de plastique avec les résidus huileux (contenant sable, algues, et autres débris solides) recueillis sur les plages contaminées (Pelletier, 1996, p.15).

Comme l'explique une recherche menée par le comité ZIP en 2009 :

Les préoccupations environnementales de l'époque n'étaient pas importantes. [...] [O]n ne retrouve un écrit médiatique sur le sujet que dans la revue annuelle de l'hebdomadaire, *Le Radar*. C'est plus tard, vers les années 80, que les Madelinots commencent à s'inquiéter des répercussions de cette catastrophe du point de vue environnemental ou de la santé. Les informateurs considèrent que les travaux ont, à l'époque, été planifiés et réalisés en toute bonne foi.

Cette catastrophe a cependant d'autres répercussions bien plus tard, lorsque la Garde côtière canadienne prend la décision de remonter l'épave de l'*Irving Whale* en 1994 et d'en vider le contenu. Ce n'est qu'à ce moment que la compagnie Irving signale la présence de BPC dans les cargaisons, une contamination cachée à tous jusqu'à ce jour. Dès lors, les Madelinots prirent conscience que l'*Irving Whale* était en fait durant toutes ces années une véritable bombe à retardement environnementale.

Le naufrage de l'*Irving Whale* hante toujours la mémoire des Madelinots puisque régulièrement, des sacs de plastiques remplis de mazout contaminé au BPC resurgissent sur les plages madelininiennes. De nombreux Madelinots, préoccupés par la récupération de ces sacs contaminés et leur impact sur les nappes phréatiques, interpellent régulièrement les pouvoirs publics sur la question sans que de véritables solutions ne soient trouvées (Chevarie, septembre 2008; Gauthier, septembre 2008).

4.2.1.4 *La mine de sel : l'émergence d'une culture de la participation et de l'information du public*

À la fin des années 70, l'arrivée de la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) marque le début du repérage des gisements de sel situés dans la région de Grosse-Île⁵⁹. C'est que les Îles-de-la-Madeleine reposent sur des dômes de sel, résultats de transformations de la croûte terrestre étalée sur des millénaires (voir le chapitre précédent). À partir de 1972, la SOQUEM lance « une vaste campagne d'exploration orientée vers la découverte de gisements de sel » aux Îles-de-la-Madeleine (Mine Seleine une division de la société canadienne de Sel limité, 2012). Au cours de l'été 1974, la SOQUEM⁶⁰ effectua dix sondages d'exploration qui permirent d'établir l'existence de deux sites miniers, « un premier sous la dune du Nord, à environ un quart de mille de l'agglomération de Grosse-Île, et un second s'étendant sous l'île entière. La profondeur des gisements variait de 100 à 3 200 pieds » (Richard, 1982, p.205).

Comme nous l'a expliqué un acteur en environnement rencontré lors d'une de nos entrevues, les habitants de Grosse-Île et de Grande-Entrée manquaient totalement, à l'époque, d'informations sur les impacts potentiels d'un tel projet. Pourtant, les sources d'inquiétude à propos des impacts que pouvait avoir une telle industrie étaient nombreuses : problèmes d'eau potable, de capacités de reproduction du homard, d'expropriation potentielle de certaines personnes, etc. (Larocque, 2008c, p.311).

Ce manque d'information au sujet du projet de la SOQUEM a pu être dénoncé, grâce aux réflexions menées par un coordonnateur-animateur engagé par le Service de l'éducation des

⁵⁹ Au moment où nous finissons la prise de nos données, des Madelinots révélaient les techniques utilisées par la SOQUEM lors de la phase l'exploration des gisements de sel. À l'époque, du diesel était injecté dans le sol. Après que des citoyens ont constaté la pollution créée par de telles techniques, les forages furent interrompus et les puits abandonnés. En 2013, sur la plage de Sandy Hook, des Madelinots ont découvert un puits de la SOQUEM d'où suintait du diesel (<http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2013/09/26/001-iles-de-la-madeleine-puits-contamination_shtml>)

⁶⁰ C'est d'ailleurs le ministère des Ressources naturelles qui avait émis ces permis dès 1974; comme l'explique le Conseil consultatif de l'environnement (1978), « la majeure partie du territoire des Îles-de-la-Madeleine est couverte par des claims miniers détenus par la SOQUEM ».

adultes de la Commission scolaire régionale de la Gaspésie et par les membres du Comité en environnement des Îles (Richards, 1982).

D'ailleurs, le rapport du Conseil consultatif de l'environnement relevait l'ensemble de ces lacunes :

Ce rapport [des audiences sur l'implication environnementale du projet minéralo-portuaire] fait état du manque d'information qui a entouré l'ensemble du projet. Il expose comment l'information transmise aux Madelinots était souvent incomplète, peu objective et parfois même contradictoire. Le Conseil croit pour sa part que l'on devrait s'assurer d'une diffusion adéquate de l'information aux intéressés et au public en général afin de faciliter et de favoriser la participation des citoyens (Conseil consultatif de l'environnement, 1978, p. XI).

Ainsi, comme l'explique Larocque (2008d, p.311), à la suite des objections soulevées par de simples citoyens de Grosse-Île et par les membres du Comité de l'environnement des Îles-de-la-Madeleine, le Conseil municipal de Grosse-Île exigea que les habitants de Grosse-Île soient consultés et que des études d'impacts soient menées. Il est également à noter qu'un biologiste et chercheur au Centre de recherches écologistes de Montréal a fait une demande d'audience publique en vertu de l'article 8 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (2002b). Tous ont réclamé un moratoire avant la tenue d'éventuelles audiences publiques qui leur permettent d'obtenir des informations et des réponses à leurs questions. C'est dans ce contexte que le Conseil consultatif de l'environnement a eu l'obligation de mener des audiences publiques (Larocque, 2008d, p.311).

Avant que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) soit créé, les premières audiences publiques ont eu lieu à Grosse-Île (1978), même si, au même moment, plusieurs travaux préparatoires au creusement d'un puits d'exploration étaient déjà réalisés. Ces expériences de participation publique en territoire madelinot ont été de véritables laboratoires qui ont confirmé, auprès du Conseil consultatif de l'environnement, la pertinence du processus d'audiences publiques au Québec (Bussièrès et Chevrier, 2008, p.30), comme le montrent l'institutionnalisation de ces processus et la création du BAPE quelques mois

plus tard (Gauthier et Simard, 2011, p.41-42). Les Madelinots ont ainsi participé à une sorte de projet pilote avec la mise en place des premières audiences publiques :

Le Conseil tient à réaffirmer sa position sur la participation du public à laquelle il attache une grande importance. Il souligne la nécessité de mécanismes pour favoriser celle-ci. [...]. Enfin, le Conseil souhaite qu'un mécanisme institutionnel approprié rende obligatoire la consultation du public à l'étape de révision des études d'impact environnemental. Le Conseil indique finalement que la participation du public ne devrait pas être employée à n'importe quel propos mais plutôt avec discernement afin que l'objectif visé, soit celui de permettre à la population d'avoir son mot à dire dans des développements qui la concernent, soit atteint (Conseil consultatif de l'environnement, 1978, p. XI).

Ainsi, le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement est entré en vigueur en 1980, et dans sa foulée, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) voyait le jour. D'ailleurs, le projet de la mine de sel a montré la nécessité de mener des audiences publiques dans le contexte d'un projet controversé, donc de reconnaître « l'importance de l'information, de la consultation et de la participation du public au processus décisionnel » (Chevrier, 2003, p.11).

Ces audiences ont également eu d'importantes retombées pour la communauté anglophone, notamment parce qu'ont été abordées des questions dépassant l'impact du projet, comme le développement du territoire madelinot. Les habitants de Grosse-Île ont appris à prendre confiance en eux et en leur Conseil municipal :

La valeur éducation des audiences ne fait aucun doute, hommes, femmes et enfants y ayant trouvé des modèles sur le déroulement des réunions, l'art oratoire et les règles à observer [...] Les audiences, également, donnèrent à la population confiance en elle-même. Elle se rendit compte que, souvent, l'information donnée par les fonctionnaires était erronée, et parfois même aberrante. Tout cela contribuait à donner l'assurance qu'ils étaient les mieux habilités à discuter des problèmes de leur communauté (Richards, 1982, p.208).

De plus, ces audiences ont permis d'ouvrir la voie à une plus grande participation des citoyens aux Îles, entre autres grâce à la création d'un des premiers instruments de

concertation. En effet, le Comité de l'environnement des Îles proposa de créer une table de concertation regroupant l'ensemble des acteurs-clés et des citoyens concernés par le projet :

La mise sur pied d'un groupe de travail (table de concertation) pour l'établissement des termes de références des études d'impact social et environnementales et pour leur évaluation. Ce groupe devrait être composé des représentants de la municipalité de Grosse-Île, du conseil des Îles, des Services de protection de l'environnement du Québec et des autres agences gouvernementales concernées (Conseil consultatif de l'environnement, 1978, p.377, Annexe 22, Tome 2).

Nous verrons, dans les prochaines sections (aux Chapitres V et VI), que ce type d'instrument réapparaît 40 ans plus tard, dans le contexte d'autres projets controversés. Il est à noter que, comme Chevrier (2011) en fait la remarque au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, plusieurs éléments du compte rendu du rapport du Conseil consultatif de l'environnement restent d'actualité. Ainsi, il est essentiel de reconnaître «[l']importance de relier les diverses activités d'un projet et de les analyser comme un seul et même projet », « [l']importance d'une coordination effective du projet » et « le rôle important du ministre de l'Environnement » (Chevrier, 2011, p.2).

De plus, ce vaste processus a eu des effets concrets sur la manière dont le projet s'est déroulé et a donc eu une certaine influence sur la prise de décision, comme le relate Chevrier (2004, annexe 2, p.11-12) :

[...] [I]l est pertinent de mettre en évidence quelques apports concrets de la tenue des audiences publiques de 1978 [...] La MRC a créé une commission Mine-Port qui a suivi, discuté et participé à la formulation des conditions d'ouverture de la mine et d'implantation du port de chargement. Le port a été localisé à l'intérieur de la lagune plutôt qu'à l'emplacement prévu au départ et des mesures de protection environnementale ont été définies. Un règlement sur le déballastage des navires hors de la lagune a été édicté par le gouvernement fédéral. Des obligations d'emplois locaux ont été inscrites comme conditions d'ouverture de la mine (et inscrites lors de la vente des actifs, effectués à perte, à Canadian Salt, filiale de Morton Salt de Chicago, USA, en 1998). La MRC a demandé que ne soit jamais autorisée l'utilisation (entreposage) des cavités de la mine sans information-consultation de la population locale.

Nous tenons à souligner que la mine de sel a été construite dès 1979 (Bussières et Chevrier, 2008, p.30) et que la production n'a démarré qu'en 1982 (voir section 4.1.3.1 pour plus de détails).

4.2.1.5 *La vulnérabilité de l'environnement littoral et marin : une prise en main par Attention FragÎles*

En 1988, alors qu'il est de plus en plus reconnu que l'environnement est vulnérable et qu'à l'échelle du Saint-Laurent, un vaste programme de dépollution du fleuve se met en place (PASL, voir le Chapitre I), un premier organisme environnemental voit le jour aux Îles-de-la-Madeleine. Il succède au tout premier Comité de l'environnement des Îles créé à la fin des années 70⁶¹. Cet organisme porte le nom d'Attention FragÎles⁶² et est connu aussi sous le nom de « Mouvement pour la Valorisation du Patrimoine naturel des Îles-de-la-Madeleine ».

L'organisme a maintenant plus de 20 ans d'existence. Il s'est d'abord destiné au militantisme environnemental selon une approche conservacionniste : projets de conservation d'espèces en péril, présences médiatiques locales pour sensibiliser la population à l'écologie des espèces en danger, etc. L'organisme tentait toutefois de maintenir des liens avec les acteurs locaux dans ces initiatives visant la « protection et la mise en valeur du patrimoine naturel » (Hubert et Chevrier, 1996).

À quelques exceptions près, Attention FragÎles a pris part à tous les débats concernant les enjeux environnementaux. Ce côté activiste n'a pas toujours plu dans le milieu madelinot, puisque l'évitement du conflit est plutôt la norme (Richard, 2002, p.70). Ainsi, comme l'ont rapporté plusieurs acteurs, les perceptions de l'organisme qui se sont construites au fil de ses interventions ont longtemps été celles d'un groupe environnementaliste radical. Attention FragÎles a retravaillé son image pendant plusieurs années et a diversifié ses activités dans le but que la population mette de côté les connotations négatives qu'elle associait au mandat du

⁶¹ Il est à noter qu'il existait, des années 70 aux années 80, plusieurs autres initiatives environnementales aux Îles-de-la-Madeleine qui correspondaient à des mouvements citoyens.

⁶² <<http://www.attentionfragiles.org/>>

groupe qui, dans l'esprit des citoyens, semblait basé trop exclusivement sur des considérations écologistes. Un citoyen nous a expliqué que, malgré tous ces efforts, les perceptions négatives perdurent : « [M]ais dans l'image, dans la tête de beaucoup de gens encore, c'est tous des pluviers siffleurs... »⁶³. Un autre acteur en environnement nous a expliqué que l'étiquette « écologiste » est souvent associée à des démarches conflictuelles, voire extrémistes : « [O]n est facilement... même si on... n'adopte pas une position extrême, on est les écologistes. Fait que... Pis ça, dans les médias, ça sort toujours comme ça de toutes façon, les gens aiment ça mettre en opposition. Fait qu'on ne s'en sortirait pas ».

L'organisme a donc dû travailler à reconstruire le lien qui s'était brisé entre lui et les Madelinots. Cela s'est fait, notamment, par un recours le plus limité possible aux entrées en matière frontales dans des débats potentiellement conflictuels. Aujourd'hui, comme l'explique Ayotte (2012, p.60), « l'organisme a décidé de mettre "l'humain au centre de ses actions" et [...] a comme objectif de rallier la population, les acteurs du développement et les visiteurs autour de trois grands thèmes soit le développement, la consommation et l'environnement ». D'ailleurs, en plus d'entreprendre des actions de protection et de restauration du milieu dunaire, il privilégie les actions d'information et de sensibilisation sur les écosystèmes côtiers des Îles-de-la-Madeleine (par la conception de livres, de dépliants et de documentaires, par des offres de formations, etc.).

Il est à remarquer que des difficultés financières⁶⁴ ont également poussé l'organisme à étendre ses champs de compétences pour y inclure le dialogue territorial sur les questions environnementales (aménagement du territoire, problématiques d'érosion côtière, gestion des matières résiduelles, développement touristique). D'ailleurs, à partir de la fin des années 90 (Bourque, 2009), les projets concertés ou directement liés aux communautés côtières ont reçu

⁶³ Le pluvier siffleur est une espèce d'oiseau en péril qui utilise le milieu dunaire comme habitat. Cette espèce a depuis toujours été défendue par l'organisme Attention FragÎles.

⁶⁴ En 2004, le budget de fonctionnement de l'organisme s'élevait à 45 000 \$ grâce, notamment, à une « entente particulière entre le ministère de l'Environnement du Québec et le CRCDD [Conseil régional de Concertation et de Développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine] » (Mémoire de Chevrier, 2004, mémoire DM58 du BAPE, Annexe 1). Toutefois, l'organisme fonctionne surtout selon un mode de financement par projet.

davantage de financement. Ce changement d'approche s'est fait par des dialogues entre Attention Fragîles et les autres organismes en place aux Îles-de-la-Madeleine.

Cela dit, dès le milieu des années 90, Attention Fragîles a tenté de faire émerger, au sein de la population madelinienne et des élus locaux, une vision différente en matière de développement durable pour la gestion de l'environnement madelinot.

4.2.2 Le tournant des années 90 : la gestion durable de l'environnement Madelinot par des OBNL (1993-1998)

4.2.2.1 Le dynamisme d'Attention Fragîles et la création d'un réseau d'organismes dédiés à la gestion durable de l'environnement madelinot

En 1996, Attention Fragîles a contribué à sensibiliser la population à la gestion durable de l'environnement madelinot en organisant un Sommet sur l'environnement aux Îles-de-la-Madeleine, ce qui a, par conséquent, fait émerger de nouveaux besoins en ce domaine. Il faut dire qu'au lendemain du moratoire sur le poisson de fond, la gestion durable des ressources n'était plus une option, mais la seule manière de concevoir le développement pour les Îles dont l'économie dépendait de ses ressources naturelles (pêche, agriculture et tourisme). Attention Fragîles voulait pousser les pouvoirs locaux à se saisir de cette occasion pour développer une vision durable de l'environnement madelinot et de ses ressources.

Ce Sommet, intitulé « Le développement durable et la conservation aux Îles, où allons-nous? » faisait état de l'ensemble des préoccupations à l'égard de l'environnement madelinot (Hubert et Chevrier, 1996). Les acteurs-clés de la gouvernance locale et les organisations majeures y furent conviés. À l'issue du sommet, un certain nombre d'orientations et d'actions importantes furent retenues en raison de leur capacité à contribuer au développement durable et à la conservation des Îles-de-la-Madeleine. En particulier, quatre axes furent choisis : la préservation des ressources du milieu, le maintien de la biodiversité, la saine gestion des matières résiduelles et la planification et gestion du territoire.

Par la suite, grâce au dynamisme d'Attention Fragîles, plusieurs nouveaux OBNL ont vu le jour et se sont consacrés à la protection de l'environnement et à son développement durable.

L'un de ces nouveaux OBNL est la Société de conservation des Îles-de-la-Madeleine (créé en 1997). L'organisme veille à l'acquisition de terrains abritant des milieux naturels sensibles dans le but d'en assurer la pérennité. La mission de l'organisme est « de protéger les sites naturels abritant des espèces et/ou des espaces d'intérêt écologique aux Îles-de-la-Madeleine, et de veiller au maintien ou au développement des activités humaines qui valorisent, sans la compromettre, la richesse du milieu naturel » (Mémoire de la Société de conservation, 2004, Mémoire DM28, BAPE 2004 p.2).

Dans les années suivantes, le dynamisme d'Attention Fragîles est devenu contagieux, ce qui a contribué à la création de plusieurs autres organismes : le Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine (1998, voir la section suivante), le Centre de recherche sur les milieux insulaires et maritimes (CERMIM, 2013) et plus récemment, la Coalition Saint-Laurent (2010, voir le Chapitre V). Attention Fragîles a également collaboré, dernièrement, à la mise sur pied d'une formation collégiale en Écogestion des risques côtiers (donnée au cégep de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine depuis 2013)⁶⁵. C'est pour toutes ces raisons qu'à l'époque, on parlait d'Attention Fragîles comme d'un organisme de référence en environnement aux Îles (Pereira et Chevrier, 1999).

4.2.2.2 *Un organisme de concertation pour les zones côtières madelinienes*

- **Naissance du comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine : « un groupe de Bleus »**

En 1996, au moment où le sommet avait lieu aux Îles-de-la-Madeleine, le Plan s'action Saint-Laurent (PASL) appelait la population à une plus grande participation. Le PASL en est alors à sa deuxième phrase (1993-1998) et c'est aussi à cette époque que l'OBNL Stratégies Saint-Laurent (créé en 1988-1989) (Stratégies Saint-Laurent, 2011b) mettait en place dans une première version des tables de concertation régionales (des comités ZIP) tout le long du

⁶⁵ < <http://www.collegia.qc.ca/formation-unique-au-quebec-en-ecogestion-des-risques-cotiers/>>

Saint-Laurent par l'intermédiaire du Programme Zone d'intervention prioritaire (ZIP, voir Annexe B.2).

Parallèlement à ce programme, Attention Fragîles recommanda, lors du Sommet sur le développement durable, la mise en place d'un « groupe de Bleus »⁶⁶, c'est-à-dire un organisme dédié à la protection des milieux marins (Hubert et Chevrier, 1996, p.9; D'Amour, 2012)⁶⁷.

Cependant, il aura fallu de nombreuses démarches et des demandes officielles pour que soit reconnue l'importance d'inclure le territoire madelinot comme une entité distincte dans le Programme ZIP (Comité Zip des Îles-de-la-Madeleine, 2002). En effet, le territoire des Îles-de-la-Madeleine, et par ricochet le cœur du golfe du Saint-Laurent, n'était pas, au départ, considéré comme faisant partie du volet « Implication communautaire ». Ainsi, Attention Fragîles et les porteurs du projet, réunis au sein d'un Comité de travail, ont dû se battre pour faire valoir la spécificité du territoire madelinot et démontrer qu'avec la présence d'un comité ZIP aux Îles, en raison, entre autres, du rayon de 100 km d'eau qui les entoure, près de 10 % du territoire côtier maritime du Québec (D'amour, 2012) était alors couvert par cette zone. Le comité ZIP devait exister à part entière plutôt que d'être amalgamé avec les secteurs de la Côte-Nord ou de la Gaspésie (voir Annexe B.3).

C'est en 1998, deux ans après le Sommet, que le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine naîtra. Une fois le comité ZIP créé, plusieurs ajustements ont dû encore avoir lieu, entre autres le financement accordé à l'organisme. L'organisme a dû, par exemple, composer avec un financement statutaire d'Environnement Canada bien plus maigre que celui qui était accordé aux autres comités ZIP déjà en place (entre 25 000 \$ et 30 000 \$ pour les Îles contre 90 000 \$ pour les autres comités), et ce, jusqu'en 2003. Comme le révèle un procès-verbal du C.A. du

⁶⁶ Le « bleu » fait référence aux zones côtières et à la mer, pour se démarquer du fait qu'Attention Fragîles était plutôt associé au « vert » des écologistes, comme beaucoup de groupes environnementaux.

⁶⁷<http://www.canalu.tv/video/universite_de_moncton/entretien_avec_lucie_d_amour_campus_des_iles_de_la_madeleine.12768>

comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, « ce mode de financement perdura quelques années puis en 2003 l'équité fut établie entre tous les comités ZIP pour un financement à 75 k\$. Notons qu'aucune indexation de la somme de 1,1 M\$ associée aux 14 comités ZIP n'a eu lieu depuis leur création » (Procès-verbal du C.A. du comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine du 4 juin 2009). Au financement statutaire se sont ajoutées des sommes provenant de programmes plus ponctuels tels que le Programme Interactions Communautaire (PIC)⁶⁸ du Plan d'action Saint-Laurent.

- **La mission et les modes de fonctionnement**

Le comité ZIP est un OBNL. Ce statut lui permet de jouir d'une certaine marge de manœuvre et cela, même s'il appartient au programme ZIP du PASL, « puisqu'en s'incorporant en tant qu'organisme à but non lucratif, [il doit] délimiter [le] territoire et élaborer [ses] propres règlements généraux » (Gareau, 2013, p.86). Ainsi, l'organisme a défini sa mission comme suit : « La mission de cet organisme de concertation en environnement est de favoriser la mise en œuvre des initiatives locales de protection, de conservation, de restauration et de mise en valeur du Golfe St-Laurent, ses affluents et son littoral aux Îles en assurant la concertation avec la population et l'ensemble des intervenants du milieu » (comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine⁶⁹, 2008a).

En plus de placer la concertation au cœur de sa mission, l'organisme a sous sa responsabilité les milieux humides de l'archipel et un vaste espace maritime autour de ce dernier : « Le territoire d'intervention du Comité ZIP des Îles comprend les plans d'eau intérieurs (baies, lagunes, bassin) de l'archipel, les cours d'eau, les milieux humides (étangs, marécages, marais, tourbières, etc.), les berges ainsi que les eaux côtières dans un rayon d'environ 100

⁶⁸ Le programme PIC est un programme d'aide financière qui appartient également au volet implication communautaire du PASL, qui vise à appuyer les projets de conservation et d'amélioration des écosystèmes du Saint-Laurent. Ce programme s'adresse à tous les OBNL ayant plus d'un an d'existence, dont les comités ZIP.

⁶⁹ <<http://www.ZIPdesiles.org/organisme.htm>>

kilomètres» (comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine⁷⁰, 2008a). Ainsi, grâce au comité ZIP, le PASL a des répercussions jusque dans le Golfe.

Les sièges du conseil d'administration (C.A.) de l'organisme sont accordés selon une représentation sectorielle comportant des membres individuels et des organismes (délégués). Le C.A. rassemble près de 13 administrateurs provenant de différents secteurs (santé, tourisme, récréotourisme, environnement, Municipalité, industrie, pêches, population, secteur public et parapublic, agriculture). L'objectif d'un tel C.A. intersectoriel est de représenter les différents acteurs intervenant sur le territoire de l'organisme et de s'assurer qu'aucun secteur ne soit, « pour ce qui est du nombre de sièges occupés au conseil d'administration, en position de dominance » (Gareau, 2013, p.87). C'est d'ailleurs grâce à cette logique de représentativité et à l'objectif de rassembler les intervenants majeurs dans les dossiers côtiers et maritimes que le comité ZIP est devenu un acteur-clé de la mise en œuvre de la concertation aux Îles-de-la-Madeleine.

Une fois créé, le comité ZIP s'est donné comme première tâche de mettre en place un bilan environnemental et de mener des consultations publiques (1999), le tout dans le but de proposer un plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE, comité ZIP, 2002). Ce PARE comprend un portrait du territoire, une liste des problèmes les plus importants (selon les choix faits par la population lors des consultations publiques) et plusieurs fiches techniques proposant des projets à réaliser pour résoudre ces problèmes. Ce plan est défini ainsi par Potok (2008, p.182) :

[C'est] un outil de communication pour diffuser auprès des éventuels intervenants les projets sélectionnés lors de la consultation publique. Il est aussi un outil intégrateur dans la mesure où il peut contenir des projets élaborés, financés et réalisés par des acteurs qui n'ont pas de lien direct avec le programme ZIP.

Par ailleurs, le PARE reprend plusieurs des problèmes soulevés lors du Sommet sur le développement durable (1996). Aussi, la mise en œuvre du PARE guide les actions du comité

⁷⁰ <<http://www.ZIPdesiles.org/organisme.htm>>

ZIP en plus de tenir compte des priorités retenues par la population. C'est un processus de conception de trois ans qui a abouti au document synthèse unique qui constitue le PARE, lequel a été officiellement lancé en 2002.

Finalement, deux ans après la création du comité ZIP, la coordinatrice du comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine de l'époque et la présidente d'Attention Fragâles ont présenté conjointement, au Conseil Régional de Concertation et de Développement (l'équivalent aujourd'hui de la CRÉ), un compte rendu de la situation du secteur environnement de la planification stratégique des Îles-de-la-Madeleine. Il est alors reconnu qu'« en raison de la fragilité de l'écosystème madelinien, la viabilité du développement économique passe par un strict respect de l'environnement et par l'harmonisation des activités humaines sur l'ensemble du territoire des Îles-de-la-Madeleine » (Pereira et Chevrier, 1999, p.5). Ainsi, le développement du territoire madelinot passe par un équilibre des trois sphères du développement durable : les sphères sociales, économiques et environnementales.

C'est donc dans ce contexte général que le comité ZIP s'est constitué et c'est dans cette culture qu'il s'est construit, ce qui lui a permis graduellement de développer le bien commun, entre autres par l'entremise de la concertation. Cette culture est un produit à la fois des acteurs portant l'organisme et de l'action gouvernementale qui façonne la vie de l'organisme, notamment par le financement d'actions concertées.

4.2.3 La mise en œuvre de la GIZC (1998-2002)

4.2.3.1 La GIZC et la multiplication des lieux de concertation

Les années 1998 à 2002 constituent une période d'ascension fulgurante de la GIZC au Québec et ailleurs. Au niveau provincial, on assiste alors à la multiplication de lieux de concertation regroupant « des acteurs aux intérêts diversifiés à qui l'on prête, de façon circonstancielle, la capacité de définir l'intérêt général au plan environnemental » (Gareau et Lepage, 2005, 105). Comme l'explique Gareau (2000, p.107), « la concertation est devenue le moyen privilégié par le gouvernement pour interagir avec les acteurs sociaux », en particulier dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.

Cela concerne, par exemple, les différentes initiatives énumérées ci-dessous, qui voient le jour partout au Québec. Ces initiatives permettent la mise en place d'actions concertées sur le territoire, dans le même esprit que celui dans lequel des moyens ont été déployés par les comités ZIP. En voici quelques exemples :

- les Conférences régionales des élus (CRÉ⁷¹, créés en 2003), qui sont des instances de concertation et de planification du développement régional (celle de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine est connue sous le nom de CRÉGIM);
- les Organismes de bassins versants (OBV, créés dès 2002), dont l'objectif est de mettre en œuvre de façon concertée la gestion intégrée de l'eau des bassins versants;
- les différentes tables de concertation mises en place par les Centres locaux de développement (CLD).

4.2.3.2 *L'arrimage du comité ZIP et des comités côtiers : mise en œuvre d'une culture GIZC*

Lors de la phase III (1998-2003) du PASL et au moment des consultations publiques du PARE (1999), l'intérêt d'agir rapidement sur les plans d'eau intérieurs a été exprimé. Le comité ZIP a ainsi effectué un important travail cartographique permettant d'identifier les ressources et les usages des cinq plans d'eau intérieurs⁷². Ce travail a alors été exposé à la population madelinienne en 2000 (Hazel *et al.*, 2006, p.4) en même temps que le concept de gestion intégrée « afin de pouvoir favoriser la conservation tout en permettant l'équité pour les utilisateurs » (Ouellet, décembre 2010). Dans ce contexte, un partenariat s'est mis en place avec le MPO, et c'est le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine qui a été choisi pour organiser et coordonner les initiatives de gestion intégrée ainsi que l'a préconisé le MPO dans le cadre de la mise en œuvre de sa Stratégie sur les Océans du Canada (MPO, 2002c) découlant de la *Loi sur les océans*⁷³.

⁷¹ Les CRÉ étaient anciennement connues sous le nom de Conseil régional de développement.

⁷² Le projet était intitulé « Comprendre le passé pour mieux gérer l'avenir » et était financé par le programme Interaction Communautaire et le MPO (comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, 2008b).

⁷³ Plusieurs autres initiatives du genre ont eu lieu au Québec : « Secteur Haute-Côte-Nord, avec le Comité côtier les Escoumins à la rivière Betsiamites (1996); Secteur Gaspésie avec le Comité des usagers de la baie de

Ainsi, cinq Comités de gestion intégrée des plans d'eau intérieurs (aussi appelés comités côtiers) ont été créés pour les lieux suivants : le bassin aux Huîtres, la lagune de la Grande Entrée, la lagune du Havre aux Basques, la lagune du Havre aux Maisons et la baie du Bassin (Voir l'Annexe B.4, comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, 2006a, p.2). Ces comités côtiers « ont pour mission de mettre en valeur les lagunes, les baies et leurs milieux adjacents dans un contexte de gestion d'un développement harmonieux et respectueux des utilisateurs, des ressources, de l'environnement et du développement socio-économique » (Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, 2006b, p.1). Ces comités poursuivent donc les objectifs de veiller au développement durable des plans d'eau intérieurs, et d'anticiper et de résoudre certains conflits d'usage, par exemple entre des activités de mariculture, de pêche et de loisir nautique. Ainsi, dans un article du *Radar*, on explique que « le but des comités n'est pas de tout contrôler, mais de permettre une concertation et une équité tout en préservant la ressource et en permettant une diversification économique [...] Le principe de cette approche intégrée est l'implication de tous les intéressés et les intervenants » (Ouellet, décembre 2010). D'ailleurs, les cinq comités côtiers n'ont pas de statut de corporation, et ce, « dans un souci d'égalité entre les membres » (Hazel *et al.*, 2006, p.5). De plus, le mode de fonctionnement de ces comités côtiers s'inscrit encore dans une logique de consensus et d'un mode de fonctionnement très souple : « [S]ans structure hiérarchique décisionnelle, tous les membres ont droit de prise de parole et d'animation au sein de leur comité respectif » (Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, 2006a, p.2). La prise de décision se fait par consensus : « [E]n cas de mésentente, les discussions sont reportées à la prochaine rencontre. Une personne ressource peut également être invitée lorsque les membres jugent que son point de vue ou les renseignements additionnels qu'elle peut donner sur le sujet litigieux sont susceptibles d'aider à atteindre un consensus » (Gagnon et Bergeron, 2006, p.47). De façon générale, les comités côtiers des Îles ne se rencontrent pas plus de quatre à cinq fois par année, sauf dans le cas de certaines assemblées extraordinaires.

Cascapédia (1996), le Comité de concertation de la Baie de Gaspé (2001), le Comité de gestion intégrée du barachois de Carleton (2002) » (Plante, Boisjoly et Guillemot., 2006, p.3). Il existait aussi un Comité de gestion intégrée de l'Îles-aux-Coudres (2007), dans le Bas-Saint-Laurent.

À compter de 2001, le comité ZIP a joué un rôle clé de coordination et de soutien auprès de 60 usagers des cinq comités de gestion intégrée. L'arrimage entre le comité ZIP et les comités côtiers a pu se faire grâce, entre autres raisons, à une entente monétaire d'une durée de deux ans⁷⁴ négociée avec le MPO. Puisque le territoire du comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine englobe celui des cinq comités côtiers, le parrainage du comité ZIP en a été quasi naturel (voir l'Annexe B.4). Comme le relate un fonctionnaire du MPO, les comités côtiers répondaient parfaitement aux approches de gestion intégrée prescrites par les différents cadres normatifs. De plus, l'expérience des acteurs aux Îles-de-la-Madeleine, notamment le comité ZIP, offrait une capacité d'action immédiatement mobilisable :

Et y fallait devenir opérationnels très rapidement. Ce qui a été fait, au meilleur de la connaissance, je pense, de chacune des personnes, qui faisaient partie du programme, mais pas nécessairement avec une vision globale, pour l'ensemble du Québec. Et donc, y a différents projets qui ont été mis sur pied. Et je pense que... c'est pas unique au Québec, ça a été comme ça dans plusieurs régions... la GI de la zone côtière a été vue comme une... comme une façon d'opérationnaliser le programme de gestion des océans d'une façon assez rapide. Puis aussi, en fait, c'était une façon de... je pense que c'était la façon la plus simple peut-être d'être capable de cibler des enjeux et de rassembler des intervenants et des partenaires autour d'enjeux. Fait que c'est comme ça que le programme s'est développé et que les gens à l'intérieur du programme, au niveau gouvernemental, ont pris de l'expérience avec les fonds qui étaient disponibles à l'époque, et même certains projets dans la GI de la zone côtière qui ont été supportés (Fonctionnaire fédéral, 2011).

Ainsi, il est possible d'observer que l'expérience des acteurs au sein d'un instrument déjà actif offre une capacité rapidement mobilisable par de nouveaux instruments tels que les comités côtiers.

⁷⁴ Cette enveloppe financière temporaire fournie par le MPO s'est concrétisée grâce à l'appui que le ministère avait donné aux initiatives de gestion intégrée s'inscrivant dans le cadre de *Loi sur les Océans* (1996) et la mise en œuvre du Programme de gestion des océans.

Dans ces années et celles qui suivirent (jusqu'en 2006), les gouvernements fédéral et provincial ainsi que les élus locaux ont manifesté leur appui à ces initiatives locales de GIZC en leur octroyant des subventions.

4.2.3.3 *Une volonté politique provinciale : la Politique nationale de l'eau du Québec*

Le gouvernement du Québec s'est lui aussi engagé à soutenir la gestion intégrée. En effet, la Politique nationale de l'eau⁷⁵ (PNE, 2002c) a confirmé le choix de la gestion intégrée comme instrument privilégié pour le développement durable du Saint-Laurent, ce qui inclut, entre autres, une mise en œuvre par des OBNL :

Ainsi, il apparaît essentiel d'appliquer à l'ensemble du Saint-Laurent le principe d'une gouvernance éclairée, prévoyante, concertée et intégrée. Cette gouvernance doit conduire à des actions bien intégrées; elle fera appel de plus en plus à la participation des communautés par le biais d'organisations non gouvernementales (ONG) ou de municipalités [...]. Cette gestion intégrée du Saint-Laurent touchera l'ensemble du cours d'eau principal, le littoral, les rives et les milieux humides, les lacs fluviaux, les embouchures des tributaires, les îles, les archipels, et ce, de la frontière ontarienne jusqu'au golfe inclusivement (Gouvernement du Québec, 2002a, p.40).

Le gouvernement du Québec a affirmé sa volonté de mettre en place une gestion intégrée du Saint-Laurent en créant, sur le modèle des comités ZIP existants, des Organismes de bassin versant (OBV)⁷⁶ dans près de 33 sous-bassins du Saint-Laurent. Par contre, n'ayant pas de bassin versant, les Îles-de-la-Madeleine n'ont pas obtenu d'OBV ni les fonds qui y sont associés. La responsabilité de la gestion de l'eau est donc laissée à la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine et indirectement au comité ZIP, mais sans ressources supplémentaires. Le

⁷⁵ Comme l'explique Gauthier (Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires, 2013, p.47), « la gestion participative et territorialisée de l'eau s'inscrivait dans les recommandations du rapport "L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur", qui fait suite à des consultations publiques tenues en 1999 par le Bureau d'audience publique (BAPE) ».

⁷⁶ Les OBV sont des OBNL dont le rôle est central dans la mise en œuvre de la gestion intégrée par bassin versant. En effet, ils permettent par l'intermédiaire des Plan directeur de l'eau (PDE) de planifier les usages de l'eau et faire signer des contrats de bassins avec les acteurs-clés du milieu.

comité ZIP a dénoncé cette situation et a demandé la reconnaissance du caractère spécifique des Îles, en particulier pour la gestion de son eau.

Nous expliquerons ci-dessous à quel point la question de l'eau est préoccupante aux Îles-de-la-Madeleine, qui, n'ayant pas de bassins versants, ne disposent pas de ressources supplémentaires pour contribuer à sa protection.

4.2.4 Une réinterprétation progressive de la GIZC : entre difficultés et changements d'échelle (2002-2011)

4.2.4.1 La fin du financement des comités côtiers et la réinterprétation progressive de la GIZC fédérale (2004-2008)

À la suite d'une logique de contractualisation et de reddition de comptes qui s'est progressivement installée au sein du MPO, le programme de GIZC des comités côtiers a été réinterprété à partir de 2004-2005. Ensuite, le MPO s'est progressivement désengagé de ces programmes de GIZC, entre autres en ne finançant plus que le fonctionnement minimal des comités côtiers et certains projets spécifiques. Selon la logique du MPO, l'argent déboursé pour financer, par exemple, le salaire d'un coordonnateur d'un comité côtier ne lui assurerait pas d'obtenir, en échange, des produits livrables ou des services mesurables. Ainsi, le MPO a revu ses règles de financement pour l'ensemble des comités côtiers et a opté pour un mode de financement par projet, ce qui a créé, entre tous les comités côtiers, une compétition qui n'existait pas auparavant entre eux puisqu'ils fonctionnaient selon une philosophie intégrée et collaborative qui était sensée les prémunir de toute concurrence. Ce changement de cap du MPO s'est effectué durant le premier mandat minoritaire et au tout début du deuxième mandat majoritaire du gouvernement conservateur de Stephen Harper (entre 2006 et 2008) :

On nous disait de présenter des demandes de projets et, si ça rentrait, ils pourraient nous aider. Ça a créé une certaine compétition puisque, aux Îles, on a cinq comités. Si un projet prenait 100 % du budget, il ne restait rien pour les autres, il a fallu s'arranger. (Yves Martinet, cité dans Poirier, septembre 2008).

Toutefois, le comité ZIP a tenté de régler la situation en proposant des arrangements pour maintenir l'équité et l'égalité entre les comités côtiers afin de respecter la philosophie de gestion intégrée défendue par l'organisme.

À cette époque, le MPO a annoncé que son entente⁷⁷ avec le comité ZIP et les comités côtiers allait prendre fin à partir de l'été 2008. Cela s'est produit malgré le fait que ces organismes avaient gagné de la crédibilité sur le territoire madelinot (Hazel *et al.*, 2006, p.7 ; Gagnon et Bergeron, 2006, p.123). Certains avaient même acquis le statut de comité consultatif auprès d'organisations publiques⁷⁸ (Gagnon et Bergeron, 2006, p.95). Ainsi, comme l'explique Plante (2011) :

À partir de ce moment, le soutien financier de ce ministère pour les « initiatives » de gestion intégrée diminue graduellement pour disparaître complètement en 2008-2009. Cette situation fait en sorte que seuls les cinq comités de gestion intégrée présents aux Îles de la Madeleine poursuivent leur opération, au contraire des autres comités qui disparaissent, y compris le premier projet de GI au Québec, avec la fermeture du Comité des Escoumins en 2009. La poursuite des opérations en gestion intégrée aux Îles de la Madeleine est attribuable à l'orientation que le comité ZIP des Îles de la Madeleine donne à ses actions (Plante, 2011, p.110).

Aujourd'hui, le comité ZIP reste en contact avec certains acteurs des comités côtiers et les convoque, au besoin, à des rencontres afin d'obtenir de l'information ou de consulter le point de vue des usagers locaux. Les comités côtiers ne se réunissent plus aussi régulièrement qu'autrefois et ils sont devenus quasiment inactifs. Toutefois, un lien de confiance est maintenu entre eux et le comité ZIP. Ces liens que le comité ZIP maintient avec certains acteurs des comités côtiers relèvent surtout d'une concertation informelle.

Comme nous l'a expliqué un fonctionnaire du MPO, cette situation s'explique par un processus de recentralisation et un resserrement de la mise en œuvre de la Stratégie sur les

⁷⁷ Sur le site Internet du MPO, chacun des comités côtiers était auparavant présenté, mais toute référence à eux a complètement disparu du site en 2010.

⁷⁸ Il s'agit notamment du Comité de gestion intégrée du bassin aux Huîtres, qui a gardé un rôle de comité consultatif au même titre que plusieurs comités de pêche au niveau fédéral.

océans (MPO, 2002c). En effet, la façon dont les programmes se sont développés au Québec ne correspondait plus tout à fait à ce qui était voulu par les autorités fédérales. Le MPO a donc commencé à instaurer certains changements, notamment en revoyant son programme de gestion intégrée. Il a alors été décidé que les efforts allaient se déployer sur de vastes échelles plutôt que localement (voir la Section 4.2.4.3). À la même époque, au niveau provincial, la gestion intégrée tend également à prendre de l'ampleur et à embrasser de plus vastes territoires. Ce changement d'échelle est mis de l'avant par le PASL et gouvernement provincial.

4.2.4.2 *Une volonté politique provinciale qui se poursuit : la formulation de la GISL et la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eaux (2005-2010)*

- **La Gestion intégrée du Saint-Laurent : la GISL**

Lors de la phase IV (2005-2010) du PASL, un autre processus à grande échelle a été d'abord préconisé. Il s'agit du processus de Gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL), lequel propose une gouvernance concertée à l'échelle du Saint-Laurent (Ministère du Développement durable de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 2012). D'ailleurs, l'Assemblée nationale du Québec a entériné à l'unanimité, en 2010, une proposition de reconnaissance officielle du Saint-Laurent comme patrimoine national (Procès-verbal de l'Assemblée nationale du Québec, 2010, p.1101).

Dans la foulée de ces décisions, une grande réflexion sur les mécanismes de gouvernance pouvant être choisis pour mettre en œuvre la GISL a été effectuée en 2007 par le gouvernement du Québec et celui du Canada, et le produit de cette réflexion se trouve dans un document intitulé *La gestion intégrée du Saint-Laurent : mécanismes de gouvernance* (Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, 2007). Il faut souligner que, pour la mise en place de la GISL, l'engagement du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral était nécessaire. Le travail de réflexion visait à proposer un modèle de gouvernance plus inclusif et participatif; on cherchait aussi à rendre opérationnelles les intentions de la

Politique nationale de l'eau (2002c) et celles de la phase IV du Plan d'action Saint-Laurent (2005-2010). En 2007, la GISL était définie comme suit :

Un processus permanent basé sur la concertation de l'ensemble des décideurs, des usagers et la société civile pour une planification et une meilleure harmonisation des mesures de protection et d'utilisation des ressources de cet important écosystème, et ce, dans une optique de développement durable (Gouvernement du Canada et gouvernement du Québec, 2007, p.4).

Le territoire couvert par la GISL était immense puisqu'il comprenait le Saint-Laurent, son golfe et l'ensemble des cours d'eau de cet énorme bassin versant. Il a alors été proposé de mettre en place à la fois un Comité Saint-Laurent et des Tables de concertation du Saint-Laurent. Ces deux entités avaient pour objectif de réunir les décideurs locaux, les usagers, les représentants du gouvernement du Canada et du Québec, les Premières Nations ainsi que la société civile (voir la Figure 4.4). Plus spécifiquement, il était prévu que le Comité Saint-Laurent allait avoir la responsabilité d'un Plan de gestion intégrée du Saint-Laurent, alors que les Tables de concertation du Saint-Laurent auraient un mandat plus territorial, ayant, entre autres responsabilités, celle de mettre en œuvre le Plan de gestion intégrée à l'échelle de leur territoire et, par le fait même, de faire appel aux acteurs locaux. Ces Tables de concertation devaient être soutenues par les comités ZIP (Gouvernement du Canada et gouvernement du Québec et, 2007). Le fait qu'on prévoit avoir recours à des comités ZIP pour mettre en place un nouvel instrument a bien montré que l'expérience de ces comités était encore une fois reconnue.

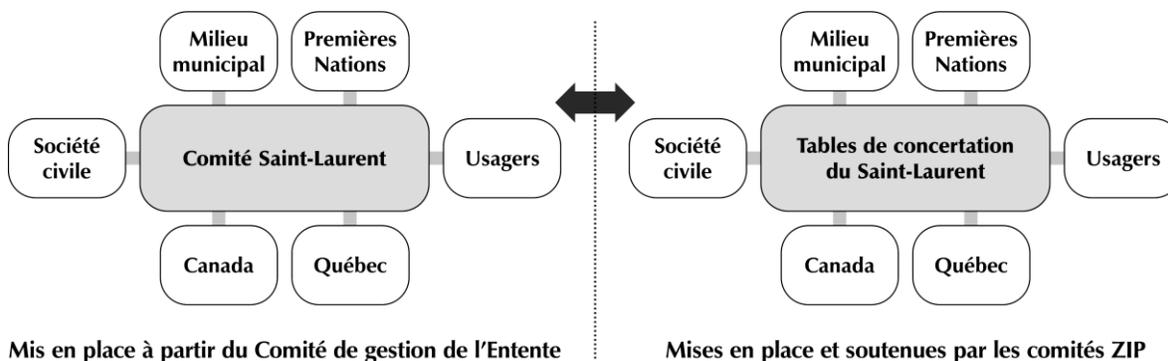


Figure 4.4. Mécanismes proposés pour la GISL en 2007.
(Source : Gouvernement du Canada et gouvernement du Québec, 2007, p.7)

Cependant, dans les faits, tout au long de la phase IV du PASL (2005-2010), les comités ZIP ont disposé de peu de moyens pour participer réellement à la GISL. Par ailleurs, un fonctionnaire provincial nous a indiqué que la structure proposée pour porter la GISL était trop complexe et qu'elle ne satisfaisait pas non plus les intérêts du gouvernement fédéral :

D'ailleurs, si vous avez vu des documents là-dessus, vous avez pu constater aussi, [...]. La complexité des choses... Et surtout, et surtout, je pense que cette, ce qu'on avait prévu, ne permettait pas au fédéral d'y trouver sa place. Et donc, je pense qu'on comptait sur le fédéral pour nous aider financièrement mais de façon structurelle, la gestion intégrée du Saint-Laurent était pratiquement une chose du Québec, seulement. Et donc je pense qu'on peut la faire seule. Je pense qu'on a la responsabilité de le faire. Maintenant, maintenant... si on souhaitait avoir des ressources du fédéral, on avait certainement pas la bonne façon de le faire (Fonctionnaire provincial, 2011).

Malgré le désintérêt du fédéral, la formule de la GISL a été appuyée à nouveau par le gouvernement provincial.

- ***La Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau***

En effet, en 2009, le gouvernement provincial a fait adopter la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, assurant ainsi la continuité de la Politique nationale de l'eau (2002c) et soulignant une fois de plus toute l'importance de mettre en place une gestion intégrée du Saint-Laurent (voir l'Annexe B.5). La loi confirme les responsabilités confiées aux organismes de bassins versants notamment, pour préparer les plans directeurs de l'eau.

La loi fait également référence à la mise en place de plans de gestion intégrée du Saint-Laurent (article 14.2.b) et insiste sur la prise en compte des principes de développement durable tels que ceux qui sont énoncés dans l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* (2006a; voir les 16 principes).

De plus, dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau (2002c) et du Plan d'intervention sur les algues bleu-vert 2007-2017, un nouveau découpage territorial en

40 zones de Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est proposé⁷⁹. Également, des « Zones de gestion intégrée » (voir l'Annexe B.6) sont créées « de façon à couvrir le Québec méridional, tout en reconnaissant le rôle croissant des organismes de bassin versant ». Encore une fois, les Îles-de-la-Madeleine, parce qu'elles ne possèdent pas leur propre bassin versant, ne se retrouvent pas dans ces 40 zones de gestion intégrée de l'eau : « [O]n s'étonne de ne pas se retrouver dans la zone de gestion intégrée sur la base d'absence d'un bassin versant aux Îles, alors qu'on y compte cinq comités de gestion intégrée de la zone côtière » (Plante, 2011, p.112). Le comité ZIP a développé un argumentaire pour tenter de répondre à ce problème et chercher à trouver des ressources supplémentaires pour favoriser la protection de l'aquifère madelinot. Comme l'explique Plante (2011, p.112), ce découpage territorial entraîne « une dégradation des relations » entre les OBV et les comités ZIP puisque les premiers sont placés au cœur de la démarche alors que les seconds sont quelque peu mis de côté. Il est important de souligner que cette situation ne concerne pas spécifiquement les Îles-de-la-Madeleine puisqu'il n'y pas d'OBV sur son territoire, cela permet quand même de bien saisir le climat général généré par ces changements.

Durant cette période où ont été faites des propositions de gestion sur de plus larges échelles, le renouvellement du programme ZIP était réellement incertain, même à un an de la fin de la phase IV du PASL :

La Phase IV de l'entente Plan Saint-Laurent se terminera au 31 mars 2010 et aucun signe externe n'assure que cette entente sera reconduite pour une cinquième phase quinquennale [...] À guère plus de 9 mois de la fin de l'entente Plan Saint-Laurent, il est totalement inacceptable que des organisations soient dans la totale ignorance quant à leur avenir, à la pérennité des partenariats déjà générés ou à venir avec le milieu. L'avènement de la Gestion Intégrée du Saint-Laurent (GISL à l'échelle du fleuve et GIGSL à l'échelle du golfe), [est un] mode de gouvernance que les instances provinciale et fédérale tentent de mettre en place graduellement depuis plusieurs années déjà. La complexité des enjeux et la diversification des acteurs associés à ces territoires font en sorte que ce dossier, non prioritaire pour les gouvernements, chemine très lentement. De par leur mandat de concertation et d'action, les comités ZIP sont perçus

⁷⁹ <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/GIRE-cadre-reference.pdf>>

par plusieurs comme des acteurs-clés dans ce nouveau mode de gouvernance en tant que table de concertation. Toutefois la réelle mise en place de ce nouveau procédé de gestion ne verra certainement pas le jour avant quelques années encore. La reconduction d'une Phase V du Plan Saint-Laurent est donc un incontournable pour la survie du réseau ZIP. L'important pour le moment n'est pas tant le montant qui sera alloué aux comités ZIP mais bel et bien de savoir si la Phase 5 de l'Entente Plan Saint-Laurent sera signée au 1^{er} avril 2010. (Procès-verbal du Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, juin 2009)

Enfin, après toute cette période de doute, le programme ZIP a été reconduit dans la cinquième phase du PASL (2011-2026; voir la Section 4.2.5). De nouvelles règles apparaissent et chacun des comités ZIP ne fonctionne plus avec des fonds statutaires, mais plutôt selon une entente individuelle signée avec Environnement Canada et obtenue à la condition de proposer un plan d'action définissant des projets liés à la concertation. Autrement dit, les comités ZIP obtiennent leur financement non plus sur la base de leurs fins (réhabilitation écologique) mais sur les moyens (concertation). Nous proposons maintenant de revenir sur le modèle de gestion intégrée proposé à l'échelle du golfe par le gouvernement fédéral.

4.2.4.3 La mise en œuvre de la GIGSL par le fédéral : plusieurs difficultés (2005-2013)

Au niveau fédéral, la tendance a été, à partir de 2005-2008, de revoir la mise en place de la gestion intégrée selon une approche écosystémique sur de grandes échelles, en abandonnant les initiatives locales comme celles des comités côtiers. Les intentions étaient alors de travailler sur ces plus larges échelles pour faire davantage d'intégration inter-organisationnelle, interprovinciale et inter-gouvernementale. Des Zones élargies de gestion des océans (ZEGO; MPO, 2014c) ont alors été créées, en même temps que les réseaux d'Aires marines protégées (AMP) afin d'assurer une gestion intégrée (voir l'Annexe B.7). Nous allons, dans cette section, nous concentrer sur les ZEGO puisque l'objectif de ces instruments est d'élaborer de façon concertée des plans de gestion intégrée et de les mettre en pratique.

De façon générale, la mise en place des ZEGO a pris plus de temps que prévu. Sur les cinq initiatives⁸⁰ pancanadiennes (MPO, 2014c), seuls deux plans de gestion intégrée ont été achevés (celui de la mer de Beaufort et celui du Plateau néo-écossais) et un seul a été officiellement approuvé (celui de la mer de Beaufort). D'ailleurs, plusieurs faiblesses dans la gestion des ZEGO ont été rapportées en ce qui concerne les responsabilités des organismes devant mettre en œuvre les plans de gestion intégrée, ainsi que l'échéancier et le financement aléatoire (Rutherford, Dickson et Gunton, 2010; MPO, 2012).

Le MPO est responsable du programme de mise en œuvre des ZEGO en vertu de la *Loi sur les océans*. Cela dit, d'un point de vue organisationnel, le MPO dispose de champs de compétence limités et il est difficile pour cette organisation d'entériner des actions inscrites dans le plan qui dépasseraient ses domaines de compétences et ses pouvoirs d'action. Il faut de plus reconnaître que la culture organisationnelle du MPO ne semble pas non plus des mieux adaptées pour prendre part à des processus de concertation qui impliquent l'ensemble des acteurs devant prendre une décision commune, puisqu'au MPO, les décisions sont centralisées et étroitement contrôlées par le ministre lui-même.

Quant aux Îles-de-la-Madeleine, elles sont concernées par la ZEGO du golfe du Saint-Laurent (initiative de Gestion intégrée du Golfe du Saint-Laurent (GIGSL), voir l'Annexe B.8). D'ailleurs, au cours de notre travail de rédaction, un premier plan de gestion intégrée a finalement été publié en 2013 pour la ZEGO du Golfe du Saint-Laurent, après plusieurs années d'attente (MPO, 2013). Ce plan est essentiellement composé de repères visant à permettre une analyse de la gestion du risque et de la santé de ces écosystèmes. On y définit les mesures clés de gestion à mettre en place en fonction des caractéristiques de ce vaste écosystème. Au cours de l'été 2011, nous avons pu rencontrer des fonctionnaires fédéraux qui nous ont expliqué les difficultés que le ministère avait rencontrées pour réaliser ce travail.

⁸⁰ Les territoires couverts par les cinq initiatives de ZEGO sont : Les Grand-Bancs, l'Est du plateau néo-écossais, le Golfe du Saint-Laurent, la Côte Nord du Pacifique et la Mer de Beaufort (voir l'Annexe B.7).

Une de ces difficultés provenait du nombre d'organisations devant être impliquées dans le comité de concertation de cette ZEGO.

En effet, ce comité devait faire intervenir, en plus du MPO, les fonctionnaires de trois régions administratives : ceux de la région du Québec, ceux de la région du Golfe et ceux de la région de Terre-Neuve-et-Labrador (voir l'Annexe B.10). À cela, il fallait également ajouter les représentants des gouvernements provinciaux et des représentants des divers secteurs d'activités. Comme l'a expliqué un fonctionnaire du MPO, travailler à une très vaste échelle sur un territoire partagé par différentes provinces rend la mise en place de la gestion intégrée particulièrement complexe :

Donc on... a un milieu avec des intervenants multiples. Puis... l'analyse qui est là... peut-être pas celle du gestionnaire, mais... je pense que l'analyse, c'est que les gens au niveau gouvernemental, qui ont travaillé au point de départ sur la Gestion intégrée du Saint-Laurent, y allaient avec beaucoup de bonne foi. Mais [ils] se sont butés à quelque chose qui était trop grand... à une échelle qui était... qui est... En fait, l'échelle est peut-être pas trop grande mais la façon de faire qu'on avait expérimentée, en zone côtière et où autour de la table, on arrive à mettre quelques joueurs gouvernementaux et plusieurs membres de la communauté, on peut pas la recopier à cette échelle-là, c'est impossible. En tout cas... on y a pas... on l'a pas... réussi. Je dirai pas que c'est impossible mais on a pas réussi (Fonctionnaire fédéral, 2011).

Un autre frein à la mise en œuvre de la GIGSL est la position du Québec à l'égard de la *Loi sur les océans*. En effet, cette loi traduit la position du gouvernement fédéral qui place l'entièreté du golfe du Saint-Laurent sous juridiction fédérale⁸¹ :

En général, la position du gouvernement fédéral a été de considérer que la limite orientale du domaine public québécois dans le Saint-Laurent s'arrête à une ligne qui part de Cap-des-Rosiers en Gaspésie pour rejoindre la pointe ouest de l'île d'Anticosti et de là, après avoir contourné l'île en suivant ses rives vers l'est puis vers l'ouest, rejoindre de nouveau la pointe Ouest et, de là, se diriger en ligne droite vers l'embouchure de la rivière

⁸¹ Rappelons que le Québec a juridiction sur le fleuve Saint-Laurent et son lit jusqu'à l'extrémité ouest de la pointe ouest d'Anticosti (Voir l'Annexe B.9).

Saint-Jean qui constituait la limite orientale du « gouvernement de Québec » de 1763 (Dorion et Lacasse, p.112)

Ainsi toute la partie qui se situe à l'est de l'extrémité ouest de l'Île d'Anticosti est considérée comme territoire sous compétence fédérale (Turmel, 2011, p.1). Le Québec commence à perdre ses droits sur le sous-sol du Saint-Laurent à partir de la pointe ouest d'Anticosti; tout le reste du golfe et du sous-sol appartiendrait au gouvernement fédéral. De plus, le gouvernement fédéral ne reconnaît pas la frontière de 1964 établie entre les provinces des Maritimes, Terre-Neuve-et-Labrador et le Québec, frontière qui place la partie ouest du golfe du Saint-Laurent en territoire québécois (voir l'Annexe B.9 et le Chapitre VI). C'est pourquoi, en raison de son intérêt pour les richesses du sous-sol du golfe du Saint-Laurent et de sa volonté de maintenir son intégrité territoriale, le gouvernement du Québec ne reconnaît pas la *Loi sur les océans*. Par conséquent, le gouvernement du Québec envisage de mettre en place sa propre réglementation sur ce territoire, et ce solide bras de fer ralentit, bien sûr, les projets menés par le fédéral sur la portion québécoise du golfe, y compris ceux de gestion intégrée et de conservation des territoires :

Au Québec, c'est un petit peu plus complexe à cause de la position du gouvernement du Québec, par rapport à la *Loi sur les océans*. [...] La position, c'est qu'il y a une non-reconnaissance de la loi. Donc ils font comme si elle n'existait pas. [...] Ce qui fait que tout projet proposé en vertu de la *Loi sur les océans*, on a une fin de non-recevoir [...] (Fonctionnaire fédéral, 2011).

À l'heure actuelle, les efforts du MPO se sont recentrés sur une réflexion sur la vulnérabilité et la conservation des écosystèmes clés. Cela a permis aux différents bureaux régionaux du MPO de travailler ensemble à construire des connaissances communes à utiliser dans une optique de gestion des risques. Ces connaissances vont servir également à harmoniser les différents outils réglementaires. D'ailleurs, c'est bien dans cet esprit que le plan de gestion intégrée du golfe a été produit puisque la gestion intégrée écosystémique du risque y est prise en compte (MPO, 2013, p. iii).

4.2.5 Actualité et défis d'avenir pour la GIZC (2011 à aujourd'hui)

Nous proposons de conclure notre genèse de la GIZC par une réflexion sur ses derniers changements et son avenir.

4.2.5.1 *Le nouveau PASL 2011-2026 et la mise en œuvre de la GISL : quel avenir pour les OBNL?*

Dernièrement, la cinquième phase (2011-2026) du Plan d'action Saint-Laurent⁸² a finalement été signée par les deux paliers de gouvernement. Le PASL réaffirme ses engagements communautaires en maintenant les comités ZIP. Pour la première fois, l'entente s'étale sur une période de 15 ans avec une enveloppe financière pour cinq ans (49 millions provenant du gouvernement du Canada et 20,6 millions du gouvernement du Québec pour les cinq premières années; Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, novembre 2011). Cet investissement laisse entrevoir une forme d'institutionnalisation d'un processus en marche depuis longtemps. Toutefois, afin de parler de véritable institutionnalisation, il faudrait que le financement soit renouvelé après cinq ans et qu'il n'y ait plus de doutes sur son renouvellement.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la GISL, il a été décidé, en plus du maintien du programme ZIP, que deux nouveaux mécanismes seraient créés : les Forums Saint-Laurent⁸³ et les Tables de concertation régionales (TCR). On constate que ces instruments ressemblent à ceux qui ont été proposés en 2007 (les Comités Saint-Laurent et les Tables de Concertation

⁸² Les enjeux prioritaires de ce PASL sont les suivants : la conservation de la biodiversité, la pérennité des usages et l'amélioration de la qualité de l'eau. Pour chacun de ces enjeux, plusieurs actions conjointes ont été définies. Le programme de suivi de l'état du Saint-Laurent s'est également poursuivi et un nouveau programme de prévisions numériques environnementales a été mis en place pour permettre le partage des données numériques et ainsi apporter une meilleure compréhension de l'écosystème du Saint-Laurent dans sa globalité (Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, 2011a).

⁸³ Le Forum Saint-Laurent, qui se tient une fois par an, est un lieu de partage d'informations et de réflexions transversales pour trouver des solutions relatives aux problèmes du Saint-Laurent. La participation au Forum n'est possible que sur invitation. Les représentants de différents secteurs (les secteurs municipal, industriel, universitaire, la fonction publique fédérale et provinciale, les Premières Nations, les OBNL, etc.) sont sélectionnés par Environnement Canada, Pêches et Océans Canada ainsi que par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, avec l'appui de Stratégie Saint-Laurent.

du Saint-Laurent, voir la section 4.2.4.2). Cette fois, des ressources financières précises ont été prévues pour l'élaboration des Plan de gestion intégrée régionaux (PGIR) ainsi que pour la coordination des TCR.

On observe ainsi que les deux paliers de gouvernement ont choisi de confier dorénavant plus d'outils à l'échelon régional. Les 12 TCR qui seront créées auront pour mission « d'amener les différents intervenants régionaux touchés par la GISL à harmoniser leurs actions de façon optimale. Pour ce faire, les TCR contribueront à l'élaboration, à l'adoption et au suivi de la mise en œuvre d'un Plan de gestion intégrée régional (PGIR) » (Ministère du développement durable, de l'environnement de la Faune et des Parcs (MDDEFP, 2012, p.2). Elles correspondent à un nouveau découpage du Saint-Laurent en Zones de gestion intégrée des ressources en eau du Saint-Laurent (2004b). Les objectifs des TCR sont donc de favoriser la concertation des intervenants régionaux concernés par les enjeux liés au Saint-Laurent sur chacun des territoires visés.

Les TCR, telles que définies dans la nouvelle entente, seront « permanentes » et « automnes » (Gouvernement du Canada et gouvernement Québec, 2012, p.18). Chaque TCR est composée de :

Représentants de la société civile, d'usagers, d'élus ou de gestionnaires régionaux, de membres des communautés autochtones ainsi que de représentants régionaux des gouvernements du Québec et du Canada (Laroche, 2012 p.16, dans Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec).

Le mandat du PGIR devrait englober de vastes problématiques régionales. Ainsi, la TCR aura un mandat élargi en ce qui concerne le développement territorial durable, ce qui la distingue de celui des comités ZIP. Par ailleurs, les TCR, de concert avec les comités ZIP, devront contribuer à l'élaboration, à l'adoption et au suivi de la mise en œuvre d'un Plan de gestion intégrée régional (PGIR), représentatif des préoccupations et de la volonté d'action du milieu :

Sous la responsabilité des TCR, les comités ZIP sont mandatés pour coordonner l'élaboration et la rédaction d'un PGIR qu'ils contribueront à mettre en œuvre. Dans certains cas, cependant, les comités ZIP pourraient se voir confier d'autres

responsabilités liées à la gestion intégrée (Larochelle, 2012, p.15 dans Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec).

Le processus commencera par la mise en place de six TCR⁸⁴ au cours des cinq premières années pour les régions suivantes : Montréal, Lac Saint-Pierre, Québec, Nord de l'estuaire maritime, Sud de l'estuaire maritime et Îles-de-Madeleine (Gouvernement du Canada et gouvernement Québec, 2011a, p.19).

La TCR des Îles-de-la-Madeleine correspond aux limites de l'agglomération des Îles-de-la-Madeleine à laquelle s'ajoute un vaste territoire maritime (voir l'Annexe B.11). Le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine s'est fait confier des responsabilités concernant la coordination de la TCR et l'élaboration du PGIR. Cependant, nous nous questionnons sur la future place des comités ZIP dans ces nouveaux arrangements, sachant, entre autres, qu'un comité ZIP sera toujours considéré comme un membre sans droit de vote au sein de la TCR (Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Faune et des Parcs, 2012, p.25).

Par ailleurs, on remarque que le gouvernement du Québec tente d'éviter la compétition entre les organismes en misant sur « l'étroite collaboration des OBV et des TCR » (Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Faune et des Parcs, 2012, p.3). En effet, « les territoires des TCR et des OBV se chevauchent donc en partie, c'est pourquoi la collaboration entre ces types d'organisations est si importante pour atteindre une gestion cohérente et durable des ressources en eau et pour favoriser la participation maximale des acteurs de l'eau » (MDDEFP, 2012, p.19). Les instruments et les processus de concertation seront donc en plus grand nombre.

4.2.5.2 *La multiplication des instruments et des processus de concertation*

La multiplication des instruments liés à la mise en œuvre de la gestion intégrée est flagrante. En effet, après la mise en place des comités ZIP dans les années 90 et l'arrivée des OBV dans

⁸⁴ L'entente spécifie le rôle des comités ZIP : dans « les secteurs où les TCR ne seront pas mises en place, les comités ZIP poursuivent leurs activités de concertation, afin de préparer le milieu à la mise en place éventuelle de la TCR » (Gouvernement du Canada et gouvernement Québec, 2011a, p.19).

les années 2000, on assiste maintenant à la création des TCR. À côté de ces instruments, de nombreux autres processus de concertation ont été réalisés à des échelles de gouvernance différentes, par exemple, au niveau fédéral, les différentes tentatives de gestion intégrée du golfe du Saint-Laurent. Il existe aussi différentes propositions de gestion concertée pour mettre en œuvre la GISL, dont la réalisation du PGIR.

Au niveau régional, la CRÉGIM a également proposé son propre processus de concertation et de consultation au cours des années 2000. Ce processus portait sur les milieux terrestres et sur les orientations à donner au développement des ressources naturelles et du territoire.

À l'issue de ce processus, un plan a été proposé : le Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT). Cette initiative s'inscrit dans le cadre des démarches du Ministère des ressources naturelles et de la Faune (MRNF) visant la décentralisation et la régionalisation des décisions relatives aux ressources naturelles et à la Faune. Le PRDIRT comporte deux volets, le premier pour la Gaspésie et le second pour les Îles-de-la-Madeleine. Dans le cas de celui qui concerne les Îles-de-la-Madeleine, « les axes transversaux identifiés sont la mise en valeur des paysages, la connaissance et l'expertise, et la gouvernance territoriale » (CRÉGÎM/CRNT (20100, p. iv).

Par ailleurs, il existe également plusieurs autres initiatives concertées aux Îles-de-la-Madeleine que nous n'avons pas analysé en profondeur, mais qui méritent, bien sûr, d'être mentionnées.

L'une de ces initiatives est celle du Groupe de référence en environnement (GRE), qui, à partir de 2004, a regroupé les acteurs jouant un rôle important dans la protection de l'environnement madelinot. Son objectif est d'assurer la concertation, la transparence et la cohérence des actions prises par les différents acteurs de l'environnement aux Îles-de-la-Madeleine. Le GRE rassemble les acteurs suivants : le comité ZIP, Attention Fragîles, la Société de conservation des Îles, le Service d'aménagement et d'urbanisme de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, ainsi que le Centre d'études collégiales des Îles. Plus

tard, le Centre de recherche sur les milieux insulaires et maritimes⁸⁵ (CERMIM) s'est lui aussi joint à ce regroupement.

Au moment de notre entrée sur terrain, un vaste processus de concertation était en branle; il avait été enclenché par l'organisme Attention Fragiles et par le Groupe de référence en environnement dès 2010. Cette démarche avait comme objectif d'aboutir à un diagnostic territorial et de définir ensuite des options d'intervention pour l'environnement. Tout ce processus et ses résultats ont été consignés dans un document appelé Plan stratégique d'intervention en environnement pour le territoire des Îles-de-la-Madeleine (PSIE)⁸⁶. Le PSIE vise à « permettre aux acteurs locaux et régionaux d'ancrer leur travaux et politiques dans une vision cohérente, partagée et stratégique du territoire des Îles-de-la-Madeleine, tenant compte des risques environnementaux à prévoir et des niveaux de vulnérabilité des milieux naturels, sociaux et économiques ». Ce processus a permis d'aboutir à la définition d'orientations et d'un programme d'actions stratégiques pour la protection de l'environnement madelinot.

Finalement, en novembre 2012, l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine a lancé un vaste processus de concertation et de consultation afin de définir une vision commune du développement local des Îles-de-la-Madeleine. La démarche Horizon 2025 a été adoptée par le Conseil d'agglomération en octobre 2013. Comme l'a expliqué Joël Arseneault, ancien président du Conseil d'agglomération, « l'idée de doter les Îles-de-la-Madeleine d'un projet de territoire est née d'une réflexion portant sur la gouvernance des communautés locales, au cours de laquelle un constat clair et limpide s'est imposé : c'est à travers une démarche participative locale que passe le développement de nos communautés. » (Municipalité des

⁸⁵ Le Centre de recherche sur les milieux insulaires et marins des Îles-de-la-Madeleine (CERMIM) a été créé en 2006. Il est affilié à l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) et est situé aux Îles-de-la-Madeleine. Sa mission consiste à soutenir le développement durable des milieux insulaires et maritimes par des activités de recherche et de formation.

⁸⁶ <<http://psie-tim.attentionfragiles.org/>>

Îles-de-la-Madeleine, 2013, p. i). Ce processus a permis d'aboutir à la définition d'orientations et d'un programme d'actions.

Nous venons de présenter le contexte historique dans lequel s'insèrent les instruments de GIZC. Cet historique nous a permis de montrer comment les instruments de GIZC se sont transformés au fil du temps, se situant à des échelles différentes : plans d'eau intérieur madelinots, Îles-de-la-Madeleine et sa région, fleuve Saint-Laurent et golfe du Saint-Laurent. Ce chapitre permet de reconstruire la carrière des instruments de GIZC aux Îles-de-la-Madeleine, par un travail de description dense, en les contextualisant par rapport aux éléments clés de l'histoire socio-environnementale des Îles-de-la-Madeleine. Il nous apparaît maintenant pertinent d'examiner les microtransformations de ces instruments permanents et d'y ajouter « l'entrée en scène » d'instruments ponctuels et ceci dans le contexte de l'apparition de nouvelles activités (hydrocarbures marins, gaz terrestres). Ceci va alors nous permettre d'examiner le rôle et la place de la conflictualité dans ces instruments.

CHAPITRE V. LA GIZC MISE AU DEFI D'UN PROJET PETROLIER EN MER : UNE LECTURE PAR L'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Nous proposons, dans ce chapitre, de voir comment les instruments de GIZC réagissent à l'arrivée de projets d'exploration pétrolière en mer. Dans le chapitre suivant (voir le Chapitre VI), nous appliquerons la même démarche au dossier des hydrocarbures terrestres.

Nous proposons de suivre l'ensemble des instruments participatifs et de consultation du public liés à l'arrivée de ces projets en utilisant une approche diachronique⁸⁷ (voir Figure 5.6). Nous serons attentifs à la nature des instruments et aux produits issus de ces instruments pour comprendre leur rapport à la conflictualité.

Les instruments de GIZC, en tant que construits sociaux et politiques, ont subi des modifications par « petits pas, à la marge » (Radji, 2006, p.4). Ces microtransformations de la GIZC entraînent des reconfigurations des réseaux d'acteurs et de la conflictualité. Elles peuvent être aussi le fruit d'effets propres à l'instrument qui n'avaient pas été imaginés au départ par les acteurs. Il s'agit, par exemple, de nouvelles formes de cadrage d'un problème posé, de modifications de rapports de force ou encore de représentations spécifiques émergentes portées par l'instrument.

À cette fin, notre cadre théorique sur l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) nous permettra d'ouvrir les « boîtes noires » (Barthe, 2003, cité dans Mazeaud, 2012 p.57) de chacun des dispositifs GIZC et de suivre ainsi les microtransformations de leurs instruments.

En effet, notre travail de recherche sur les instruments de GIZC s'est fait à partir des instruments d'action publique de GIZC permanents (comités ZIP, TCH et autres tables de concertation) dont l'objectif était d'intégrer les différents acteurs dans une démarche participative en vue d'atteindre le développement durable des zones côtières et du milieu

⁸⁷ L'Annexe C porte sur les étapes charnières dans les deux dossiers que nous avons suivis.

maritime. Nous avons également pris en compte, dans notre analyse, d'autres instruments d'action publique (EES, BAPE, forums citoyens), qui sont plus ponctuels, qui sont intervenus dans les dossiers que nous avons analysés et qui ont eu l'avantage de nous donner des éléments d'explication sur la nature de la conflictualité (notamment par leur composante participative). Enfin, parce que nous visions à traiter la question de la conflictualité, nous avons également pris en considération tous les efforts de l'action collective locale et les mécanismes de mobilisation populaire (Madelinots pour le respect du Golfe, Énergie Alternative, Madelinots en Alerte). Notre analyse prend donc en compte l'articulation des instruments d'action publique dans l'ensemble de « l'espace public oppositionnel » (Habermas, 1986, et Negt, 2007 cité dans Blatrix, 2010, p.230).

Lorsque nous sommes entrée sur le terrain et que nous avons établi un dialogue avec les acteurs des Îles-de-la-Madeleine, nous avons très vite été saisie par la complexité du dossier des hydrocarbures, par son poids en matière de conflictualité ainsi que par la nécessité d'arriver à une meilleure gestion intégrée. En effet, parler de l'industrie gazière et pétrolière aux Îles-de-la-Madeleine, c'est aborder quatre dossiers en même temps, soit :

- le dossier de l'*Irving Whale*, dont personne ne voulait plus entendre parler;
- celui d'Old Harry Québec;
- celui d'Old Harry Terre-Neuve;
- et celui du gaz naturel Gastem.

Dans le cas des trois derniers projets, la mise en place d'infrastructures potentielles et le développement d'infrastructures existantes créent de la controverse. De façon schématique, on trouve, d'un côté⁸⁸, les inquiétudes des écologistes qui dénoncent les impacts négatifs sur

⁸⁸ Les enjeux de chacun de ces dossiers sont distincts et d'une grande complexité. Dans le cadre de ce travail, nous en donnerons un aperçu succinct, mais suffisant pour comprendre le contexte d'insertion des différents instruments de GIZC. Au cours de notre recherche de terrain, plusieurs autres dossiers liés aux hydrocarbures se sont révélés problématiques : la présence de puits abandonnés contaminés sur les plages et les dunes des Îles-de-la-Madeleine; l'épave du *Corfu Island*, qui s'est échouée il y a 50 ans et dont suinte toujours du pétrole; plusieurs autres sites abandonnés contaminés par des hydrocarbures et le déversement d'hydrocarbures au quai de Cap-aux-Meules en septembre 2014.

l'écosystème maritime et terrestre du développement de ces filières; de l'autre côté, il y a les partisans de l'exploitation de ces ressources fossiles qui tiennent à la revitalisation de l'économie et à son développement.

Nous nous consacrerons au dossier des hydrocarbures marins dans ce chapitre (voir le Chapitre VI pour le dossier des hydrocarbures terrestres). Notre étude sera centrée sur le cas du Québec, tout en restant attentive aux évolutions du cas terre-neuvien⁸⁹.

5.1 Une présentation du dossier des hydrocarbures marins

Le dossier des hydrocarbures marins nous a permis d'observer une dizaine d'instruments d'action publique mobilisés au fil du temps dans un contexte d'enjeux interprovinciaux. C'est ce dossier qui, de loin, mobilise le plus grand nombre d'instruments, du fait de sa grande complexité et de la gravité des risques associés à l'établissement et au développement d'une telle filière. Il faut dire que l'exploration des hydrocarbures marins est souvent associée aux grands accidents pétroliers des années 70, mais aussi à la catastrophe survenue plus récemment dans le golfe du Mexique (en 2010). Ces catastrophes sont à la source d'images de plages souillées, de poissons et d'oiseaux englués, véritables calamités environnementales pouvant anéantir le milieu marin et les communautés côtières.

5.2 Une mise en contexte historique : les débuts de l'exploration pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent

Bien qu'elle puisse sembler récente, l'exploration gazière et pétrolière en mer a en fait débuté dans le Golfe et ses alentours dès 1860-1870, années des premiers forages pétroliers. Le bassin des Maritimes (dans lequel on retrouve celui des Îles-de-la-Madeleine) fait partie des premiers bassins à avoir été explorés en Amérique du Nord. La recherche de pétrole et de gaz au Québec a donc une histoire de plus de 150 ans.

⁸⁹ Voir en annexe D le détail de la revue de presse ainsi que les références clés dans la bibliographie.

Dès 1963, la société d'État Hydro-Québec a acquis des permis d'exploration d'hydrocarbures dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent (Mousseau, 2010). Durant les années qui suivirent, une vague de nationalisation a déferlé sur le Québec et une société d'État a été créée en 1969 pour assurer la promotion des hydrocarbures et évaluer son potentiel. Il s'agit de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP), qui a adopté une approche patrimoniale de l'exploitation pétrolière « [...] qui s'appuie sur le principe selon lequel les ressources naturelles, renouvelables ou non, constituent un patrimoine collectif devant bénéficier à l'ensemble de la société québécoise » (Spain et L'Italien, 2013, p.8). Des permis d'exploration ont été transférés d'Hydro-Québec à la SOQUIP.

Aussi, entre 1967 et 1975, des levés sismiques ont été réalisés en mer (Pinet, 2013⁹⁰, p.12 cité dans Béliveau Proulx pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)). Par ailleurs, comme le mentionne la Coalition Saint-Laurent, un total de 10 puits d'exploration extracôtiers⁹¹ ont été forés dans le golfe du Saint-Laurent de 1942 à 1996 (voir la Figure 5.1).

Ainsi, dans les années 70, les premiers forages dans le Golfe ont été faits à l'île Brion⁹², à 16 km au nord des Îles-de-la-Madeleine (Hydro-Québec, 2002, dans Turmel, 2011). Toutefois, au début des années 80, la SOQUIP parle d'un faible potentiel en hydrocarbures (Bourque *et*

⁹⁰Commission géologique du Canada, 2013, lors des audiences publiques du BAPE, 2013 : <http://www.BAPE.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEiles-de-la-madeleine/documents/DT2.pdf>

⁹¹ En 1965, la Pan American Petroleum Corporation effectuait plusieurs forages dans le Golfe sans que ceci n'aboutisse à la découverte probante d'hydrocarbures (Roy, 2013, et Shields, 2013).

⁹² Les puits ont par la suite été abandonnés et l'île Brion est devenue dans les années 80 une « réserve écologique », statut de protection provincial qui ne permet plus aucun forage.

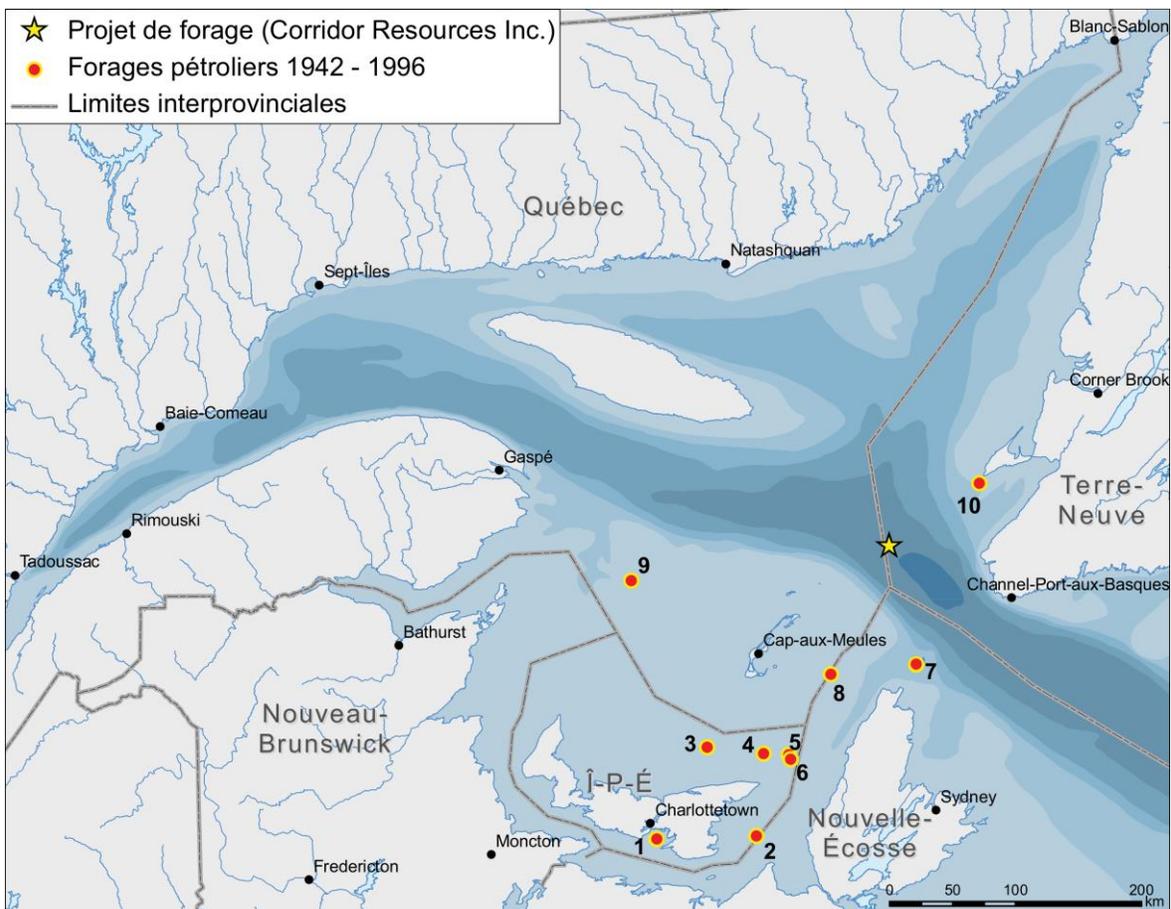


Figure 5.1. Historique des forages exploratoires dans le golfe du Saint-Laurent.
(Source : Coalition Saint-Laurent, 2014b)

al., 2004, dans Spain et L'Italien, 2013 p.6), puis l'exploration pétrolière sera graduellement mise en veilleuse (Spain et L'Italien, 2013).

La relance de la prospection pétrolière a lieu au milieu des années 90 alors que de nombreuses découvertes de pétrole sont faites au large de la côte ouest de Terre-Neuve. En 1996 et 1997, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec soutient l'exploration pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent en délivrant une dizaine de permis d'exploration⁹³.

⁹³ Les permis ont été délivrés pour une superficie de 200 768 hectares (Turmel, 2011, p.1).

C'est aussi à cette époque que la compagnie Corridor Resources Inc., détentrice depuis 1996 des permis du secteur Old Harry situé au cœur du golfe du Saint-Laurent, confirme le potentiel pétrolier de cette région (Turmel, 2011, p.7). Le potentiel estimé par la compagnie est de 1 à 5 milliards de barils pour la structure d'Old Harry. Toutefois, selon les travaux de Commission géologique du Canada, le potentiel en hydrocarbures serait plutôt, pour toute la partie sud du golfe, 1,5 million de barils (Pinet, 2013 cité dans Béliveau Proulx, p.14).

En 2002, la division Pétrole et gaz d'Hydro-Québec voit le jour et on lui donne alors le mandat de veiller à l'exploration gazière et pétrolière (Hydro-Québec, 2002). Plusieurs centaines de millions de dollars sont alloués pour ces nouveaux programmes d'exploration. À ce sujet, le Plan d'exploration pétrole et gaz naturel au Québec 2002-2010⁹⁴ « soulignait la nécessité de recueillir plus de données au moyen de ces levés géophysiques afin d'évaluer le potentiel de pétrole et de gaz du Saint-Laurent » (Turmel, 2011, p.3). C'est un gouvernement libéral majoritaire dirigé par Jean Charest qui a pris cette décision (2003). Par ailleurs, des découvertes de gaz de schiste faites ailleurs, aux États-Unis et sur la côte est du Canada (Îles-de-Sable, Hibernia, Terra Nova), ont stimulé l'intérêt pour l'exploration dans le golfe du Saint-Laurent (Turmel, 2011, p.2). Un autre des éléments qui ont motivé l'exploration est l'amélioration des technologies de forages, qui a permis d'envisager « des travaux d'exploration et d'extraction à de plus grandes profondeurs » (Turmel, 2011, p.2).

Ainsi, au début des années 2000, tous les éléments sont en place pour que l'exploration gazière et pétrolière s'intensifie et que des cibles de forages soient repérées dans le golfe du Saint-Laurent. Hydro-Québec a même alors prévu un vaste programme de levés sismiques de « 40 Millions \$ et devant s'échelonner de l'automne 2002 à début 2006 » (Turmel, 2011, p.2). Mais alors que la compagnie Geophysical Service Incorporated allait procéder à des levés géophysiques dans le Golfe, un vaste mouvement de contestation s'est mis en place. Il était organisé par des groupes environnementaux et de nombreux usagers des communautés côtières. Suite à ces pressions, des audiences publiques et un vaste processus de consultation

⁹⁴ <<http://www.BAPE.gouv.qc.ca/sections/mandats/sismiques/documents/DD1-A.pdf>>

sont alors menés en 2004 par le BAPE. Le rapport du BAPE a relevé « le manque de connaissances au sujet des levés sismiques et les inquiétudes importantes qu'ils suscitaient et il préconisait une approche prudente » (Turmel, 2011, p.3). Finalement, la compagnie Geophysical Service Incorporated a renoncé à son mandat. Nous allons montrer plus loin (voir la Section 5.6) comment, à partir de cette période, les Îles-de-la-Madeleine se sont retrouvées au cœur de cet enjeu.

Nous proposons de revenir spécifiquement sur le projet Old-Harry pour avoir une meilleure idée du profil de la compagnie qui vise ce site et aussi pour connaître plusieurs éléments du contexte de ce projet.

5.3 Le projet d'exploration en mer Old Harry

Les différents gouvernements du Québec se sont intéressés au potentiel des hydrocarbures extracôtiers situés dans le golfe du Saint-Laurent depuis près de 10 ans, et cet intérêt a été clairement exprimé par le gouvernement libéral du premier ministre Charest lors de l'adoption de la Stratégie énergétique québécoise (2006-2015).

5.3.1 Le site Old Harry

Le site Old Harry est situé en plein cœur du golfe du Saint-Laurent, à quelque 80 km au nord-est des Îles-de-la-Madeleine (voir Figure 5.2), et il chevauche la frontière interprovinciale entre Québec et Terre-Neuve (suivant le tracé de 1964) dans le domaine marin du « bassin de Madeleine » et en plein cœur du Chenal laurentien (Hydro-Québec, 2002, p.32; voir la Figure 5.2). Ceci dit, les deux tiers de la structure géologique se situent en territoire québécois et le reste en territoire terre-neuvien (Coalition Saint-Laurent, 2014a, p.25).

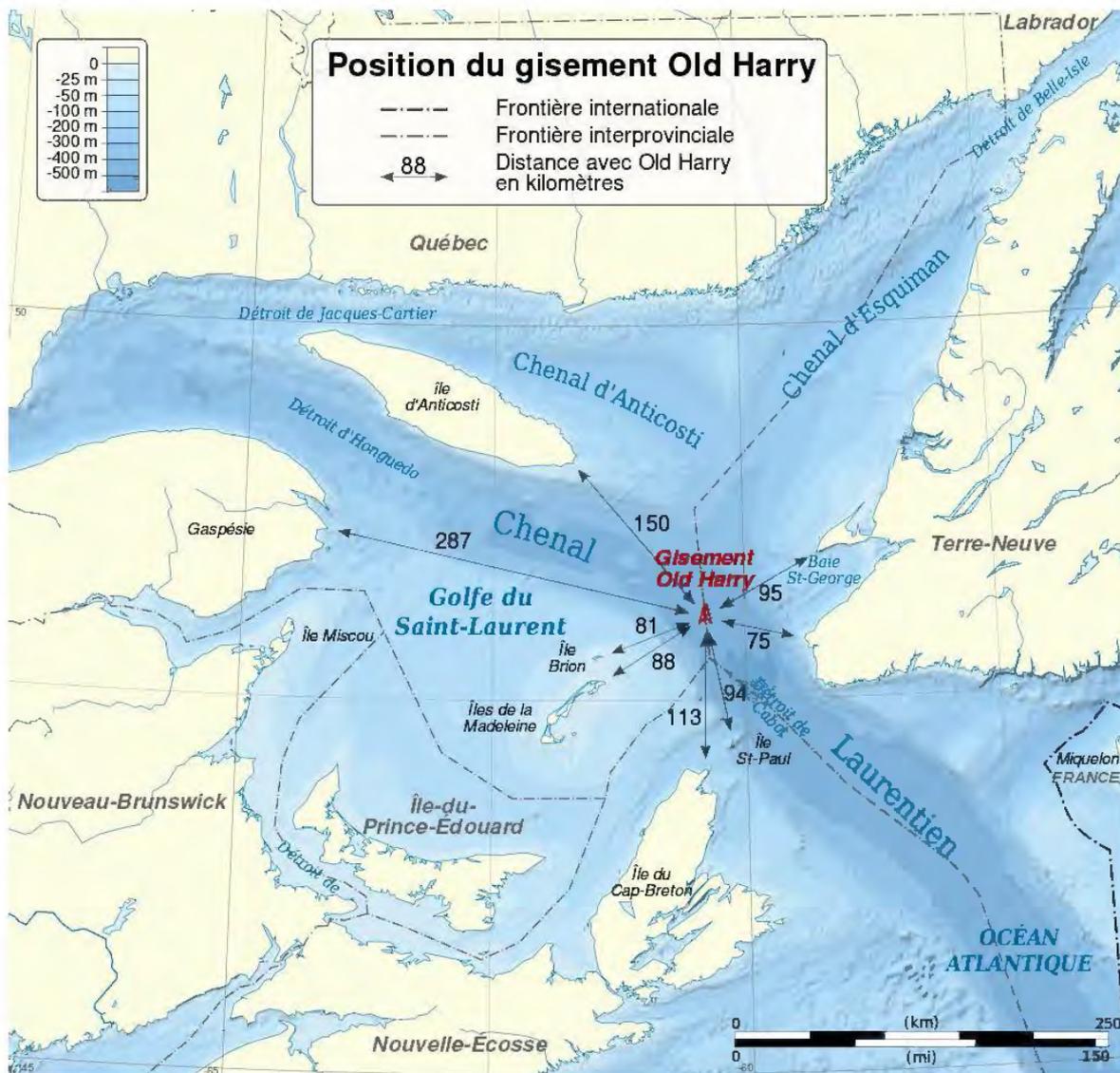


Figure 5.2. Positionnement de la structure géologique Old Harry au cœur du golfe du Saint-Laurent. (Source : Sémhur, 2012 /Wikimedia commons /CC-BY-SA-3.0 (or Free Art Licence)

Le prospect se situe à 500 m de profondeur à 100 km du Cape Anguille (Terre-Neuve et Labrador). Le contexte géologique semble très favorable, étant donné le grand nombre de structures salifères, et ce prospect est souvent considéré comme la structure géologique la plus mature sur l'ensemble du territoire marin du Québec (Hydro-Québec, 2002).

Ce prospect contiendrait selon les estimations entre un et cinq milliards de barils de pétrole ou cinq milliards de pieds cubes de gaz naturel. Il s'agirait d'un site encore plus prometteur

que celui d’Hibernia (sur la côte est de Terre-Neuve) et celui de l’île de Sable au large de la Nouvelle-Écosse (Hubert, juin 2010 dans Le Radar).

5.3.2 La compagnie qui vise Old Harry

La compagnie Corridor Resources Inc.⁹⁵ possède les droits d’exploration dans les portions terre-neuviennes (licence : EL 1105)⁹⁶ et québécoises (licences : PG963 et PG964)⁹⁷ (voir la Figure 5.3). Cette compagnie pétrolière junior, dont le siège social est situé à Halifax en Nouvelle-Écosse, est donc la seule détentrice des permis sur la structure géologique Old Harry. Corridor Resources Inc. est également engagée dans l’exploration et le développement de sites pétroliers et de nappes gazières côtières au Nouveau-Brunswick, à l’Île-du-Prince-Édouard et au Québec (Corridor Resources Inc., 2011, p.2-1). Elle a toutefois très peu d’expérience dans les stations en mer et dans le golfe du Saint-Laurent (Coalition Saint-Laurent, 2014a, p.28), même si elle a déjà procédé à des levés sismiques dans la portion québécoise du golfe. La compagnie espère procéder à des forages exploratoires à court terme du côté terre-neuvien.

5.3.3 Le golfe du Saint-Laurent : une souveraineté contestée par les provinces

Ce projet d’exploitation soulève des enjeux interprovinciaux : pour le même gisement, plusieurs processus et instruments se chevauchent (entre autres les EES terre-neuviennes et les EES québécoises). Il existe, de plus, un litige sur la ligne de délimitation virtuelle entre les eaux territoriales terre-neuviennes et québécoises depuis 1964. Le Québec reconnaît l’accord, conclu en 1964 entre les cinq provinces de l’Atlantique, qui « a laissé la majeure partie du gisement Old Harry à l’intérieur des limites territoriales des Îles-de-la-Madeleine et de la province de Québec » (Hubert, août 2010 dans Le Radar), mais ce n’est plus le cas

⁹⁵ La compagnie Corridor Resources Inc. a également été impliquée en 1999 dans un forage sur la partie terrestre, dans le sous-sol madelinot, qui n’a pas abouti à l’exploitation par la suite.

⁹⁶ Ces permis ont été obtenus en janvier 2008 par l’intermédiaire de l’Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers.

⁹⁷ Ces permis ont été délivrés par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec en 1996 à la compagnie Corridor Resources.

Permis d'exploration pétrolière extracôtière Golfe du Saint-Laurent

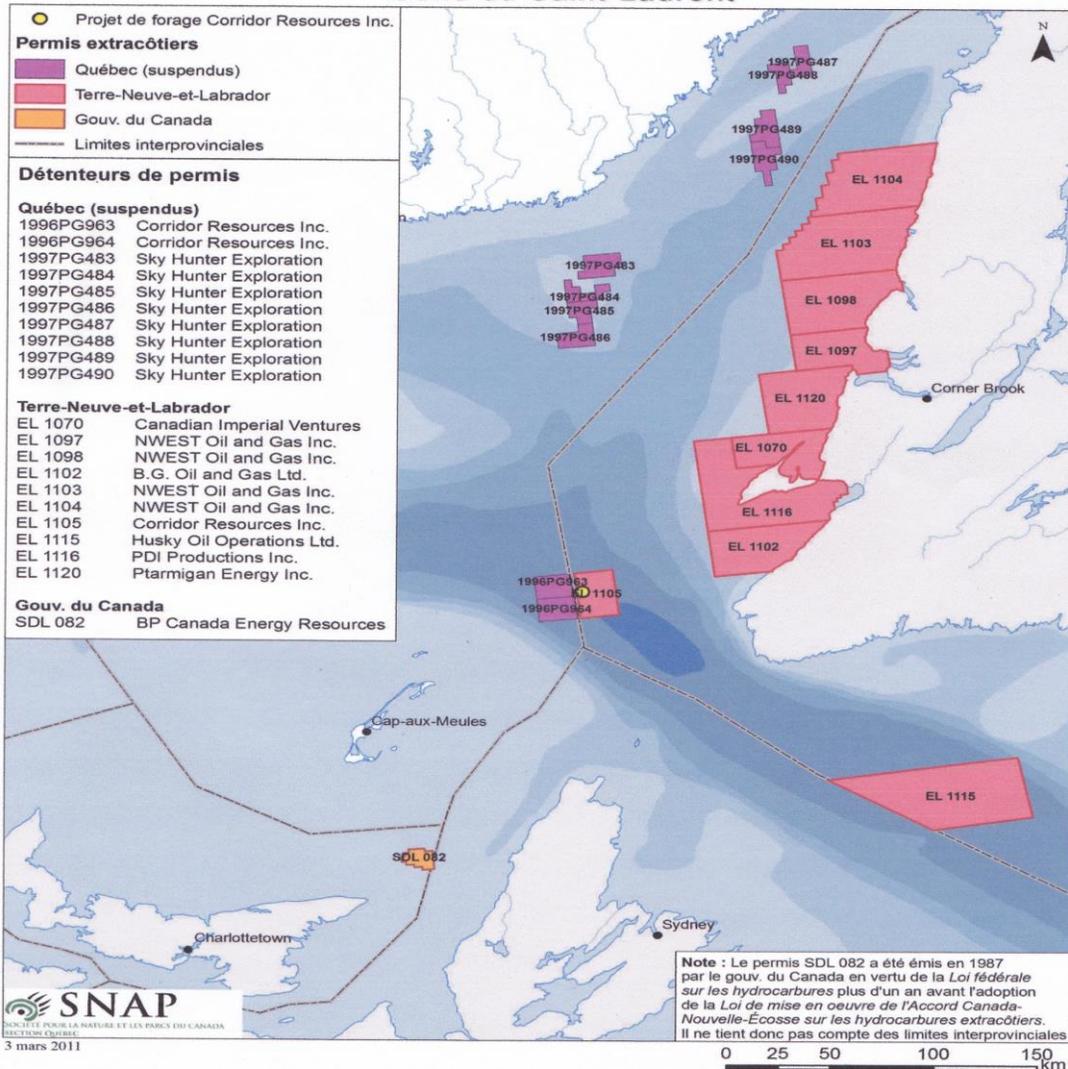


Figure 5.3 Permis d'exploration pétrolière détenus par la compagnie Corridor Resources Inc. du côté québécois et du côté terre-neuvien du site Old Harry.

(Source : SNAP, 2011, dans une présentation de la Coalition-Saint-Laurent, 2014)

de Terre-Neuve-et-Labrador, qui revendique même la propriété de ce sous-sol.

Comme l'expliquent le journaliste Guérard (2011), ainsi que les chercheurs Dorion et Lacasse (2011), les premiers ministres des cinq provinces atlantiques s'étaient, à cette époque, réunis à Halifax pour procéder au partage territorial, chacun désiraient délimiter son propre territoire maritime dans la perspective de se partager d'éventuelles ressources

pétrolières disponibles dans les sous-sols marins. Il était entendu que le gouvernement fédéral garderait des compétences dans des secteurs particuliers comme la pêche, le transport maritime et les infrastructures portuaires.

Les premiers ministres des provinces avaient retenu le principe d'équidistance⁹⁸ (propre à la Convention de Montego-Bay, 1982) pour délimiter les frontières interprovinciales (voir la Figure 5.4).

Cependant, le gouvernement fédéral ne donna pas de suite légale⁹⁹ à cette démarche et aucun accord ne fut alors officiellement signé :

Il ne s'agissait évidemment pas alors d'un véritable accord de délimitation (pour ce faire il aurait fallu que des lois parallèles, fédérales et provinciales, soient adoptées selon les termes de l'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1871*), mais plutôt d'une proposition formulée auprès du gouvernement fédéral (Dorion et Lacasse, 2011, p.113).

L'accord de 1964 est donc nul et sans effet, ce qui rappelle aux provinces que le gouvernement fédéral a pleine compétence sur ce territoire, et ce, même si les provinces continuent à s'y référer comme si elles y avaient des droits. D'ailleurs, dès 1968, le gouvernement fédéral considère « [...] les limites territoriales de toutes les provinces du golfe du Saint-Laurent comme étant situées à la côte. Le Golfe serait donc, selon ce scénario, un espace sous compétence fédérale » (Dubé-Tourigny, 2014, p.45). Ainsi, la question de l'exploration gazière sur Old Harry ravive de vieux différends et de vieilles ambiguïtés au sujet de la propriété du golfe du Saint-Laurent et de son plateau continental. De plus, du fait d'importants intérêts économiques, les questions et les tensions autour de l'accord de 1964 sont de temps à autre abordées à nouveau, y compris devant les tribunaux, comme ce fut le cas en 2001 lors d'un désaccord entre la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve au sujet de la

⁹⁸D'ailleurs, le MRNF décrit la frontière du golfe du Saint-Laurent (2011) comme suit : « la frontière dans le golfe du Saint-Laurent [qui] correspond à la ligne d'équidistance entre les rives du Québec et celles de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick » (MRNF, 2011).

⁹⁹ Le premier ministre du Canada de l'époque, Lester Bowles Pearson, n'a jamais ratifié cet accord; or, c'est bien le gouvernement fédéral qui a autorité sur ces eaux (Guérard, 2011).

frontière qui les séparait et qui prenait beaucoup d'importance dans le cas de l'exploration et de l'exploitation pétrolières :

En 2001, un arbitrage entre la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve a établi la frontière entre les deux provinces. Le processus d'arbitrage était prévu dans les ententes. Les arbitres ont souligné la nature non contraignante de la déclaration commune de 1964. La déclaration commune de 1964 n'a pas été considérée comme une entente définitive établissant les frontières maritimes, notamment entre la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve (Turmel, 2011, p.2)

Ainsi, les eaux chaudes du plateau madelinien sont au cœur d'une contestation opposant, d'une part le gouvernement du Québec et celui de Terre-Neuve-et-Labrador, et d'autre part,

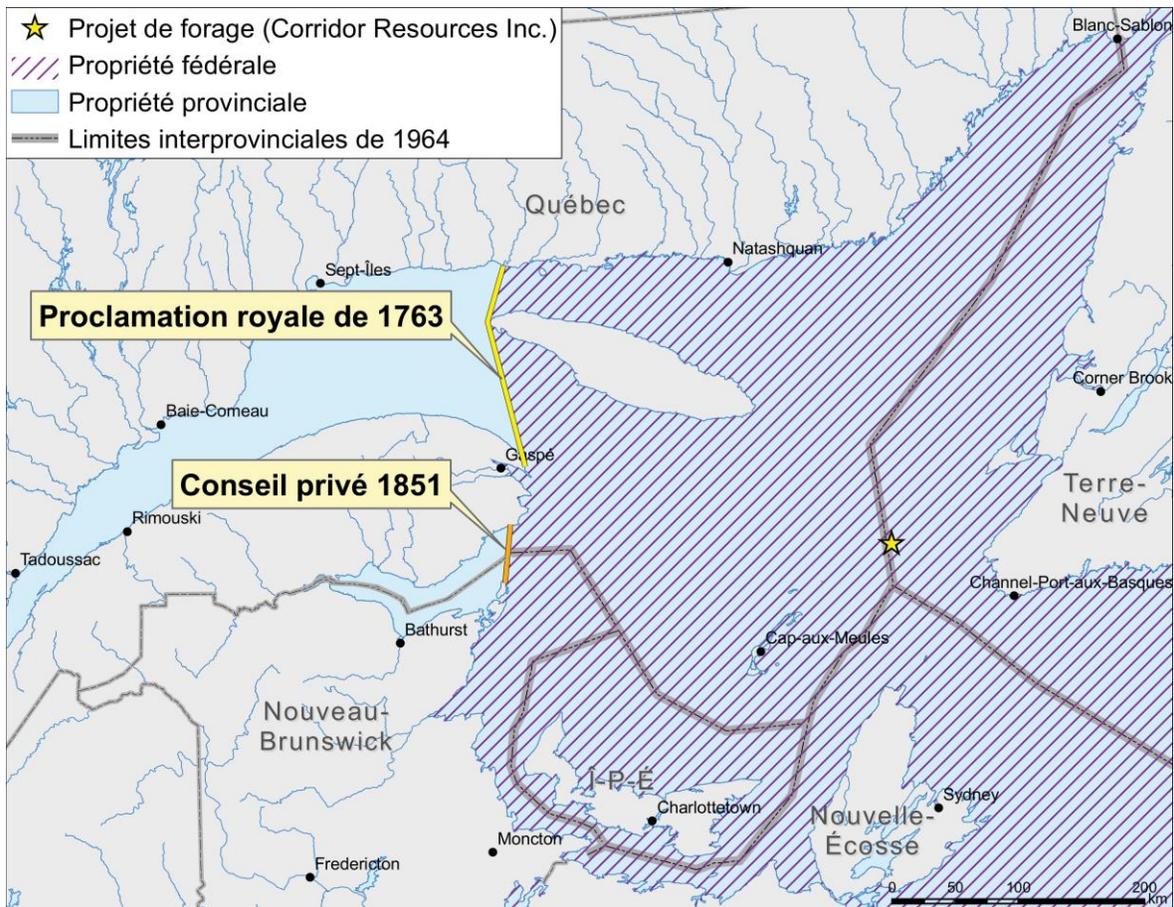


Figure 5.4. La propriété du sous-sol du golfe du Saint-Laurent et les limites interprovinciales. (Source : Coalition Saint-Laurent, 2014b, p.41)

les provinces de l'est du pays et le gouvernement fédéral. Toutes ces querelles rendent compte du fait que le statut du golfe « demeure une question ouverte, imprécise et non réglée », surtout dans le contexte du partage de ressources pétrolières, comme l'expliquent Dorion et Lacasse (2011, p.117).

Le Québec dispose de pleins pouvoirs dans sa colonne d'eau marine et son sous-sol puisqu'en « vertu de la proclamation royale de 1763, tout l'estuaire et le nord-ouest du golfe, à l'ouest de la pointe ouest d'Anticosti, font partie du territoire québécois » (Dorion et Lacasse, 2011, dans Coalition Saint-Laurent, 2014a, p.40). De plus, « [...] une loi britannique de 1851, le *New-Brunswick Act*, accorde la totalité de la baie des Chaleurs au Québec et au Nouveau-Brunswick qui la départagent en deux selon une ligne d'équidistance » (Coalition Saint-Laurent, 2014, p.40).

5.3.4 Les accords sur les Offices extracôtiers

Étant donné que le Golfe et ses ressources sont considérés comme un domaine de souveraineté fédérale, les différents niveaux de gouvernement ont convenu d'élaborer une entente pour envisager une gestion conjointe des ressources pétrolières selon un mode de gouvernance plus coopératif. Les ententes permettent ensuite d'adopter des lois « miroirs » du côté du fédéral et de celui des provinces, puis de donner lieu à la création d'Offices d'hydrocarbures extracôtiers. Trois ententes ont déjà été signées à propos du golfe du Saint-Laurent par le gouvernement fédéral avec celui de la Nouvelle-Écosse (1982), puis avec celui de Terre-Neuve-et-Labrador (1985) et tout récemment avec la province de Québec (2011, voir Annexe B.12). Le gouvernement conservateur de David Alward du Nouveau-Brunswick (2013-2014), après avoir défendu le dossier de l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste, s'est également dit intéressé à conclure ce genre d'entente.

Ce contexte explique la création de l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers¹⁰⁰ (OCTNLHE), en 1987, à la suite de l'adoption de lois

¹⁰⁰ <<http://www.appointments-nominations.gc.ca/prflOrg.asp?OrgID=CFO&lang=fra>> L'acronyme anglais utilisé est C-NLOPB, pour « Canada-Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board ».

« miroirs ». L'Office gère « les ressources pétrolières de la zone extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador au nom du gouvernement du Canada et du gouvernement provincial » (Gouvernement du Canada, 2013). Il est aussi responsable de la délivrance de permis et de la mise en œuvre de règlements de sécurité. Ainsi, en 2000, la province terre-neuvienne, sous l'autorité régulatrice de l'Office extracôtier sur les hydrocarbures Terre-Neuve-et-Labrador, a délivré, à la compagnie Corridor Resources Inc., un permis portant sur la portion terre-neuvienne du golfe (licence EL 1105).

Le Québec ne dispose pas encore d'un tel cadre légal, mais, en 2011, il a signé une entente avec le gouvernement fédéral en vue de préparer l'obtention de son propre office¹⁰¹. Au moment où nous révisons ces lignes, il ne manque que quelques mois avant que les lois « miroirs » soient prêtes à être déposées.

5.3.5 Des moratoires en route

Pour l'instant, du côté québécois, les travaux d'exploration sont au point mort à cause de la mise en place de deux moratoires, l'un temporaire et l'autre permanent.

5.3.5.1 Le moratoire temporaire

Le premier type de moratoire concerne la portion québécoise du golfe du Saint-Laurent. Il est nécessaire de revenir à l'origine de ce moratoire pour mieux le comprendre : au terme du projet de loi 182¹⁰², « un système d'appels d'offres [au lieu d'un système de *free mining*] a été instauré afin d'harmoniser la législation de l'environnement marin avec la législation fédérale » (Turmel, 2011, p.2) dans la perspective d'une possible entente fédérale-provinciale sur les hydrocarbures. Le système de *free mining* donnait la possibilité à toute personne

¹⁰¹ Les lois « miroirs » permettant la mise en place de cet office n'ont pas encore été adoptées (Coalition Saint-Laurent, 2012); voir, à ce sujet : <<http://www.mern.gouv.qc.ca/presse/pdf/Accord-Canada-Quebec-FR.pdf>>. Notons qu'au moment où nous révisons ce travail en juin 2015, le gouvernement libéral de Philippe Couillard déposait un projet de loi miroir qui fera l'objet d'un examen parlementaire au cours de l'automne (Corbeil, 2015) : <<http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201506/11/01-4877348-quebec-et-ottawa-sentendent-sur-les-regles-pour-exploiter-old-harry.php>>

¹⁰² Il s'agit de la *Loi modifiant la Loi sur les mines et la Loi sur les terres du domaine public*.

d'avoir accès aux ressources et « les droits d'exploration [étaient] accordés au premier demandeur et dans le cas d'une découverte, le demandeur [était] assuré d'obtenir les droits d'exploitation des ressources » (Turmel, 2011, p.2). Ainsi, afin d'empêcher « les sociétés intéressées d'acquérir tous les territoires marins avant l'entrée en vigueur de nouveaux systèmes d'appels d'offres, un moratoire a été instauré au moment de la présentation du projet de loi, le 2 décembre 1997 [projet de loi 182, article 153] » (Turmel, 2011, p.2). Il s'agit d'un moratoire temporaire qui a été sanctionné par un arrêté ministériel en 2009 et qui, comme l'explique la Coalition Saint-Laurent (2012), peut être levé à deux conditions :

- 1) L'Accord Canada-Québec sur le pétrole et le gaz signé en mars 2011 doit être mis en œuvre par l'adoption de lois miroirs dans les deux législatures;
- 2) À la suite du rapport final de l'EES2, prévu à la fin de 2012, le gouvernement du Québec rendra une décision quant à l'ouverture en tout ou en partie de son secteur du golfe aux activités pétrolières/gazières et sous quelles conditions¹⁰³.

Ainsi, dix permis déjà émis ont été suspendus en 1998 dans l'optique d'un futur accord Canada-Québec sur les hydrocarbures. Les projets d'exploration dans le Golfe resteront donc en suspens jusqu'à la signature des lois « miroirs » qui les feront entrer dans une phase plus active et plus concrète.

5.3.5.2 *Un moratoire permanent*

Il existe également un autre type de moratoire, celui-là permanent, et il s'applique à l'estuaire du Saint-Laurent et à la partie nord-ouest de l'île d'Anticosti. Il est dû à l'adoption en 2011 de la loi n° 18 limitant les activités pétrolières et gazières, qui a interdit de façon permanente toute activité d'exploration ou d'exploitation dans le lit du Saint-Laurent, y compris ses îles. Notons que « ce territoire correspond très exactement à la partie de la juridiction québécoise

¹⁰³ Notons que le 20 octobre 2012, l'Assemblée nationale du Québec a demandé au gouvernement fédéral, à celui de Terre-Neuve-et-Labrador ainsi qu'à l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador sur les hydrocarbures extracôtiers d'attendre la fin du programme d'EES avant d'émettre de nouveaux permis pour les levés sismiques sur la structure Old Harry.

du Saint-Laurent, à l'ouest de la limite de la proclamation royale de 1763 » (voir la Figure 5.4; Coalition Saint-Laurent, 2014a, p.47). Il s'agit d'un moratoire permanent sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures dans cette région.

5.3.6 De nombreuses inquiétudes sur les risques et les impacts

Il existe de nombreux risques (déversements, contamination par les boues de forages, etc.) liés à l'exploration des ressources pétrolières en mer. En effet, ces catastrophes potentielles, en plus d'affecter l'équilibre des écosystèmes marins et de contribuer à l'augmentation des gaz à effets de serres¹⁰⁴, pourraient fragiliser les deux pans majeurs de l'économie madelinienne, à savoir l'économie des pêches¹⁰⁵ et celle du tourisme. Par ailleurs, la possibilité que Terre-Neuve-et-Labrador s'engage plus avant dans l'exploration de la formation Old Harry constitue aussi une source d'inquiétude pour plusieurs Madelinots. En effet, ces derniers se trouveraient dans une situation où ils n'obtiendraient aucun gain de ces activités tout en assumant tous les risques.

Nous allons exposer ici les nombreuses inquiétudes des acteurs engagés, tant aux Îles-de-la-Madeleine qu'ailleurs, contre les projets de développement pétrolier dans le Golfe. Ils participent donc à une conflictualité anticipée, c'est-à-dire qu'ils commencent à s'opposer, de façon encore non organisée, à des projets même si ceux-ci n'ont pas pour l'instant de réelle existence effective (Torre *et al.*, 2010).

Aussi, le peu de connaissances des impacts réels d'une telle industrie sur les ressources halieutiques, l'environnement et la faune marine est l'une des considérations prises en compte par les opposants à ces projets. Par exemple, les impacts des levés sismiques réalisés par le passé dans le golfe du Saint-Laurent ont été peu étudiés. De plus, le secteur de Old-Harry et ses environs accueillent plusieurs espaces de reproduction et de migration pour des

¹⁰⁴ L'utilisation des énergies fossiles va, par ricochet, contribuer aux changements climatiques et ainsi se traduire par d'autres problèmes, notamment d'érosion et de submersion du territoire.

¹⁰⁵ Par exemple, l'industrie des pêches génère près de 500 millions de dollars grâce à près de 220 milliers de tonnes de poissons débarqués (Alexander *et al.*, 2010, dans Dubé Tourigny, 2014, p.49).

espèces qui ont été touchés par le moratoire sur le poisson de fonds tels que le sébaste, le flétan du Groenland et la morue. Par ailleurs, comme l'explique le Commissaire à l'environnement et au développement durable (Bureau du vérificateur général, 2012) dans un rapport très critique à l'égard de la gestion des risques liés aux hydrocarbures extracôtiers, les capacités d'intervention en cas d'accident pétrolier dans le Golfe sont à l'heure actuelle insuffisantes et les garanties financières de 30 millions¹⁰⁶ exigées aux compagnies financières sont trop faibles. En plus de ces problèmes, le couvert hivernal de glace rendrait d'éventuelles opérations de nettoyage encore plus compliquées puisqu'il n'existe pas de moyens techniques pour intervenir dans de telles conditions. À l'heure actuelle, sans même connaître encore de développement industriel en mer, les Madelinots vivent en permanence avec un risque d'accident ou de contamination aux hydrocarbures puisque les capacités d'intervention en cas d'urgence dans le golfe du Saint-Laurent sont limitées à 15 000 tonnes (environ 105 000 barils)¹⁰⁷, ce qui serait insuffisant pour réagir à un accident impliquant un navire ou des infrastructures de forts tonnages. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable tirait la sonnette d'alarme en 2013 : « [...] Selon lui, Ottawa n'a pas mis en place les garde-fous nécessaires pour assurer un développement des ressources naturelles respectueux de l'environnement et les risques sont appelés à décupler avec l'accélération de cette exploitation » (Buzzetti, 2013).

À ce sujet, Environnement Canada (mai 2012), le MPO (août 2013) et le Commissaire à l'environnement et au développement durable (février 2013) ont tous les trois pris position sur le dossier des hydrocarbures. Plus spécifiquement le MPO et Environnement Canada ont critiqué l'EIE que Corridor Resources Inc. a proposé à l'OCTNLHE : les deux ministères ont jugé que les simulations de forages proposées par la compagnie sous-estimaient les risques de marées noires et qu'elles seraient irréalistes. Ces prises de position sont des critiques très

¹⁰⁶ Notons qu'il est prévu que le projet de loi C-22 du 30 janvier 2014 viendrait augmenter, s'il est adopté, la limite de responsabilité absolue des compagnies en milliards de dollars.

¹⁰⁷ Dans le cas de la catastrophe du Golfe du Mexique près de 4,9 millions de barils se sont répandus dans le milieu marin.

fortes, alors que ces organisations sont souvent restées dans le silence depuis le début de notre enquête sur le terrain.

Ces considérations ont pris de l'ampleur suite de l'accident de la plateforme Deepwater Horizon au large des côtes de la Louisiane au printemps 2010, où le spectre désastreux des marées noires a mis en évidence les risques associés à cette industrie. L'accident s'est produit au stade exploratoire, dont les risques majeurs sont souvent sous-estimés.

En outre, d'autres acteurs considèrent que c'est le manque réel de débat public qui représente un problème, surtout dans un contexte d'incertitudes scientifiques, de manque d'information et de diagnostics tronqués par des modes de gouvernance non intégrée.

Parallèlement à cette réflexion critique, ces projets ont suscité des réactions positives, comme celle de faire miroiter un développement économique important pour le territoire madelinot. Ces projets sont aussi présentés comme pouvant contribuer à la richesse de l'ensemble du Québec et ainsi financer des programmes sociaux. Pour ce qui est des retombées immédiates pour les communautés côtières, elles restent très hypothétiques puisque les besoins en main-d'œuvre toucheraient des travailleurs hyper spécialisés. De plus, ce discours constitue une reconnaissance et une acceptation de la dépendance aux énergies fossiles.

C'est dans ce contexte complexe que le moratoire et la gestion intégrée ont été proposés, de façon à ce que les acteurs en présence aient suffisamment de temps pour mener une réflexion plus approfondie et plus globale à propos des projets liés aux hydrocarbures. Dans le cas du moratoire, le but visé est d'allonger chacune des étapes précédant l'exploration pour se donner le temps de faire le point sur l'état des connaissances. Dans le cas de la gestion intégrée, il s'agit d'une réaction aux structures de gouvernance actuellement en place qui ont tendance à morceler le golfe du Saint-Laurent en sections liées à chacune des provinces. Maintenant, nous allons examiner les produits de l'action publique et les effets indésirables qui se sont produits au fil des microtransformations des instruments mobilisés.

5.4 Des hydrocarbures et des instruments de concertation et de participation du public

5.4.1 L'historique de l'*Irving Whale* : une première construction d'instruments à travers la mobilisation populaire

Le traumatisme historique du naufrage de l'*Irving Whale* de 1970 a éveillé la sensibilité des Madelinots aux risques liés à l'exploitation pétrolière. Rappelons qu'à l'époque, près de 80 km des plages ont été souillées par 125 tonnes de mazout lourd contaminé aux biphényles polychlorés BPC¹⁰⁸, une substance cancérogène, en raison du naufrage de la barge. Mais ce n'est que des années plus tard, en 1996, que le public est finalement mis au courant de cette contamination parce que la compagnie Irving¹⁰⁹ « avait sciemment omis de déclarer la présence de ce produit pendant près de 25 ans » (Les Archives de Radio-Canada, 2008). Les galettes de pétrole contaminé sont alors placées dans des sacs de plastique, puis enfouies dans les dunes de sable, seul moyen trouvé à l'époque pour lutter contre ce danger.

À partir de 1970, une première dynamique d'acteurs sensibles à la question se crée aux Îles-de-la-Madeleine et à l'Île-du-Prince-Édouard. L'une des causes de ce mouvement est la multiplication de découvertes d'oiseaux contaminés au mazout lourd et les suspicions pesant sur le fait que du mazout continue à fuir de l'épave de l'*Irving Whale*. Le dossier n'ayant pas été pris tout de suite en main par le Comité environnemental de l'époque, un nouvel organisme est créé dans le but d'attirer l'attention du public sur les dégâts que l'épave continuait de provoquer : il s'agit du Regroupement madelinot pour la protection du golfe (RMPG, Les archives de Radio-Canada, 6 mars 2008), dont le D^r Pierre Oliver, vétérinaire, a été le porte-parole (Thériault, 2009). Du côté de l'Île-du-Prince-Édouard, une association

¹⁰⁸ Les BPC sont des produits chimiques industriels très persistants : « À cause des préoccupations liées aux effets sur la santé et sur l'environnement des BPC, le gouvernement du Canada a pris des mesures pour éliminer les BPC au Canada » et « l'importation et la fabrication de la vente des BPC sont devenues illégales en 1977. Le rejet de BPC est devenu illégal en 1985 » (Environnement Canada, 2014).

¹⁰⁹ Ce qui n'avait pas été dévoilé dans les 70, c'est le fait que le système de chauffage de la barge fonctionnait à l'huile de BPC, et comme l'explique Pelletier (dans Nadeau, 15 février 2014), les BPC se sont mélangés au mazout : « [T]out cela a remonté à la surface et a dérivé dans le Saint-Laurent ».

de pêcheurs, la *North Shore fishermen Association*, a suivi de près le dossier, et c'est le pêcheur Barry Mury qui a été à la tête de cette mobilisation.

Alors que l'épave continue de relâcher régulièrement du mazout, le gouvernement fédéral choisit de renflouer la barge de l'*Irving Whale*. Cependant, à quelques semaines de cette opération la compagnie Irving dévoile la présence, jusqu'alors cachée, de sept tonnes de BPC dans le navire (Les Archives de Radio-Canada, 2008). Cette révélation cause un vif débat à propos du choix du renflouage plutôt que du pompage, mais malgré cette controverse, le gouvernement fédéral persiste et confirme son choix de renflouer la barge en juillet 1996. Ce choix crée des frictions à l'intérieur des groupes mobilisés et entre eux. Les RMPG et le mouvement de l'Île-du-Prince-Édouard se sont opposés catégoriquement au renflouage de l'*Irving Whale*. Par ailleurs, la garde côtière canadienne décide de créer, aux Îles-de-la-Madeleine, le Comité de vigilance de l'Opération *Irving Whale* (Les Archives de Radio-Canada, 2008). Ce comité a regroupé les acteurs-clés du milieu, dont des représentants de la MRC des Îles, des membres du groupe Attention Fragiles et des associations de pêcheurs. Cependant, ce comité est accusé de manipuler les acteurs-clés du milieu, entre autres en les amenant à accepter les choix gouvernementaux (Les Archives de Radio-Canada, 2008) :

Ce n'est pas un comité qui est surgi de la population. C'est la Garde Côtière qui l'a organisé. Pourquoi? C'est que la Garde Côtière voulait se donner une caution auprès de la population et des Canadiens. On disait « toutes les décisions qu'on prend vont être approuvées par un comité ». Sauf que ce comité-là a été très souvent un comité de complaisance et n'eût été du Regroupement de Pierre Olivier [RMPG], ça aurait été un comité de benî-oui-oui, qui aurait dit toujours la même chose que la Garde côtière, parce que c'était effectivement un comité de la Garde Côtière (Achille Hubert, journaliste du *Radar*, dans les Archives de Radio-Canada, avril 2003).

Le manque de transparence du gouvernement fédéral a également été dénoncé à plusieurs reprises, y compris durant le processus de consultation publique. De plus, la manière dont la réflexion s'est construite pour le renflouage de l'*Irving Whale* en l'absence de véritable expertise sur le pompage a limité la capacité des citoyens à s'informer clairement et à prendre position à ce sujet.

Finalement, l'opération de renflouage a permis de récupérer plusieurs centaines de tonnes de mazout, mais près de 5,5 tonnes de BPC ont été perdues dans le golfe du Saint-Laurent (Les Archives de Radio-Canada, 2008), soit la presque totalité de ce que contenait la cargaison. Il est à noter que la totalité des frais engendrés par cette opération, soit près de 42 millions de dollars, ont été assumés par les contribuables (Pomerleau, 2006).

Par ailleurs, nous avons pu constater que les stigmates de l'*Irving Whale* sont toujours bien présents, en particulier lorsque des sacs de mazouts réapparaissent sur les plages des Îles-de-la-Madeleine, ce qui arrive régulièrement, en raison de l'accélération des phénomènes météorologiques extrêmes et de l'érosion qui en découle (Nadeau, 2014). Comme l'explique la journaliste Nadeau (2014) :

C'est presque devenu un rituel. Au printemps et à l'automne, à la suite des tempêtes, les Madelinots découvrent des sacs de plastique éventrés remplis de nodules de mazout contaminés aux BPC sur les plages des Îles de la Madeleine, principalement à la Dune de l'Ouest et la Dune du Nord. « Ce sont souvent des découvertes anodines par des marcheurs ou des amateurs de VTT dans des secteurs assez éloignés qui ne sont pas beaucoup fréquentés », explique Yves Martinet, du comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine.

Plusieurs Madelinots ont manifesté leurs inquiétudes en ce qui concerne la contamination des plages par les sacs contenant des BPC, voire la contamination des nappes phréatiques. Ces doutes ont été accentués par le constat que le taux de cancer est plus élevé aux Îles-de-la-Madeleine que dans le reste du Québec (Thériault, 2009) :

En 1993, mon père et ma mère sont tous deux diagnostiqués d'un cancer : l'un à la prostate, l'autre au côlon ascendant. Les balades à la plage se sont arrêtées. Mon père s'en est remis. Pas ma mère. Existe-t-il un rapport entre ces substances « probablement cancérigènes » et son décès? Rien ne peut le prouver. Mais notre famille ne sera pas la seule à être frappée par le cancer. Certains Madelinots trouvent alors qu'un nombre inquiétant de leurs proches se battent contre ce fléau. Trop inquiétant. Pour ne pas céder à la panique, on s'invente des explications : « C'est parce que tout le monde se connaît ici », disent les uns. « C'est simplement parce qu'on en entend plus parler », appuient les autres.

Il n'y a eu aucune étude épidémiologique directement sur ce sujet mais une enquête menée par l'hôpital régional de l'époque (2005) démontre que « les décès causés par le cancer sont 25 % plus élevés aux Îles de la Madeleine que partout ailleurs dans la province. De plus, un nombre anormalement élevé de cancers du poumon et de l'estomac sont détectés dans l'archipel. » (Thériault, 2009). Notons que dans le cadre du plan d'action mené par la Garde côtière¹¹⁰, il est indiqué :

[qu'] aucune étude sur la santé publique n'a été réalisée dans le cadre de ce plan d'action. Selon la direction de la Santé publique, le contenu des sacs ne présente pas de risque évident pour la santé humaine puisque les BPC et les HAP [Hydrocarbures aromatique polycycliques] sont présents uniquement dans les nodules qui sont sous forme solide et que la population n'y est pas directement exposée. De plus, selon l'étude de Lebeuf et Chagnon (2010), les concentrations en BPC mesurées dans les tissus des organismes marins sont entre 1000 et 10 000 fois plus faibles que la valeur tolérée aux fins de commercialisation et de consommation humaine. Les résultats obtenus par ce projet de recherche permettent d'affirmer que les concentrations de BPC mesurées dans le milieu marin autour de l'archipel ne présentent aucun impact sur les organismes, aucun effet pour les consommateurs de biote, ni aucun risque pour la santé humaine (MPO, 2010)

Nous allons maintenant voir comment cette historicité a façonné la dynamique des acteurs et les instruments de GIZC qui ont été mobilisés en réaction à l'arrivée de l'industrie pétrolière.

¹¹⁰ Le Plan d'action visant l'actualisation de la stratégie d'intervention en matière de gestion des sacs enfouis dans les dunes des Îles-de-la-Madeleine 2008-2010.

5.4.2 Des instruments de concertation politisés, mais pas trop : activation de la gouvernance locale

5.4.2.1 Les différents comités sur les hydrocarbures de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine : les processus itératifs d'un instrument

- **Un premier Comité de travail sur les hydrocarbures : dépasser la logique de représentation pour une prise de position**

Au milieu des années 2000, quelques années après l'annonce du Plan d'exploration pétrole et gaz naturel au Québec 2002-2010 par la division pétrole et gaz d'Hydro-Québec, la compagnie Geophysical Service Incorporated a obtenu le mandat de procéder à des levés géophysiques dans le domaine maritime québécois. Toutefois, « plusieurs groupes environnementaux, des scientifiques, des communautés autochtones et des membres du secteur des pêches et de l'industrie du tourisme ont fait part aux autorités gouvernementales fédérales et provinciales de leurs inquiétudes au sujet des répercussions des levés sismiques¹¹¹ et de l'exploitation d'hydrocarbures dans le golfe et l'estuaire du Saint-Laurent » (Turmel, 2011, p.2).

Plusieurs citoyens madelinots se sont joints aux demandes de différents groupes environnementaux, dont le Groupe de recherche sur les mammifères marins (GREMM) et le Front commun pour un moratoire sur la prospection pétrolière et gazière dans le Saint-Laurent¹¹², pour demander à ce que de réelles évaluations environnementales soient menées. À ce sujet, un citoyen madelinot nous a confié l'importance d'être en groupe pour faire

¹¹¹ Dans l'eau, les ondes sonores se propagent plus vite que dans l'air et c'est sur des dizaines de milliers de km que les sons peuvent se propager. Or, comme l'explique la fondation David Suzuki (octobre, 2010) en citant les travaux de Weilgardt (2007) et des recommandations du MPO (2007), il existe de plus en plus de preuves scientifique à l'effet que ces ondes perturbent « la communication, la navigation ainsi que les habitudes alimentaires chez la faune marine, qui dépend entièrement du son pour ces aspects de vie. Ces ondes sonores peuvent également blesser les poissons ayant une vessie natatoire, détruire les œufs et les larves de la faune aquatique, ainsi que pousser les poissons et autres espèces marines à quitter pour un temps la faune exposée. »

¹¹² Ce front commun était composé de groupes environnementaux, de scientifiques, d'artistes, de représentants des communautés autochtones, de membres de l'industrie des pêches et du tourisme (BAPE, 2004).

pression de façon efficace : « [...] [O]n s'est allié à d'autres groupes au Québec pour demander les audiences du BAPE et on l'a obtenu... [O]n n'était pas tout seul. Si on avait été tout seul, on n'aurait sûrement pas réussi » (Citoyen madelinot, 2011). En effet, en décembre 2003, le ministre des Ressources naturelles et de l'Environnement du Québec a formé un comité d'experts et lui a demandé d'examiner la question des levés sismiques¹¹³. Ensuite, le BAPE a finalement été mandaté¹¹⁴ pour se pencher sur « les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent » (Turmel, 2011).

Par ailleurs, aux Îles-de-la-Madeleine, un premier Comité de travail sur les hydrocarbures voit le jour en janvier 2004 sous le nom de **Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent**. Dans les premiers temps, ce comité tient des réunions assez informelles (pour ce qui est des statuts et des règlements) une fois par mois et il est constitué d'une quinzaine de personnes représentant différents organismes du milieu. Il faut reconnaître que ce Comité a vu le jour grâce aux demandes et à la mobilisation d'un noyau de citoyens sensibles au dossier des hydrocarbures marins et à l'impact que pourraient avoir les levés sismiques. Ce noyau de citoyens s'est regroupé sous le nom de Madelinots pour le respect du Golfe (MRG) et a incité la municipalité à créer ce Comité de travail; il y est lui aussi représenté.

On y trouve, de plus, des représentants des principaux acteurs du milieu. Sans présenter ici la liste exhaustive de ces acteurs, ce comité comprend des représentants d'une quinzaine d'organismes : des acteurs du monde municipal, des organismes de pêches et de mariculteurs, des députés provinciaux et fédéraux, ainsi que des organismes environnementaux comme le comité ZIP et Attention Fragîles.

¹¹³ Les levés sismiques sont des formes d'« échographie » du fond des océans (Genivar, 2011) qui sont produites en bombardant la structure avec de puissantes ondes sonores. Ce procédé permet d'obtenir une image détaillée du sous-sol et de déterminer la présence éventuelle d'hydrocarbures. Les levés sismiques sont encadrés au Québec par la *Loi sur les mines* notamment en ce qui concerne l'obtention du permis de levé géophysique et le permis de recherche. Il faut aussi, dans ce cas précis, que la *Loi sur la qualité de l'environnement* soit respectée et qu'un certificat d'autorisation soit obtenu.

¹¹⁴ <<http://www.BAPE.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/BAPE193.pdf>>

Ce groupe entend jouer un rôle actif et transmettre les inquiétudes des Madelinots aux sphères décisionnelles supérieures. Au départ, il n'est pas encore officiellement lié à la municipalité des Îles-de-la-Madeleine. Dans les premiers temps, il s'agit de « concertation locale sur le dossier d'exploration et d'exploitation gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent » (Procès-verbal du Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent sur les hydrocarbures, 15 janvier 2004). À l'époque, un fonctionnaire de la municipalité des Îles-de-Madeleine qui participait à ces instances a expliqué l'intérêt pour la municipalité de prendre part à ce comité de travail :

[XXX]¹¹⁵, de la municipalité des Îles, explique qu'il est probable que la municipalité accepte la proposition de créer une commission consultative. Il note que les enjeux collectifs sont importants et que la municipalité doit assumer un rôle de leadership. Il ajoute que si cette proposition est acceptée par le conseil municipal, il est possible que la municipalité puisse mettre à la disposition du comité une ressource à demi-temps (Procès-verbal du Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent, 15 janvier 2004).

Ce processus a obtenu d'abord une partie de son financement du député provincial Maxime Arseneau¹¹⁶ (qui souhaitait encourager la démarche sans en être le porteur principal); aussi, chaque acteur était invité à contribuer financièrement à la hauteur de ses moyens. Finalement, la municipalité a accepté de piloter le comité et lui a alors donné le nom de Comité de travail de la municipalité sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent. Cet instrument est alors considéré comme un « comité aviseur de la Municipalité » de la municipalité et son mandat se décline en trois volets : « recueillir et rendre accessible l'information sur ces projets; identifier les enjeux liés à ces projets ainsi que les valeurs à promouvoir en ce qui a trait au développement des ressources marines, à l'environnement et

¹¹⁵ Nous avons utilisé les lettres « XXX » ou « YYY » pour anonymiser nos citations et cela tout au long de ce travail.

¹¹⁶ Il a été député des Îles-de-la-Madeleine pour le PQ de 1998 à 2008. Après avoir été ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de 2001 à 2003, il devient porte-parole en matière d'emploi, d'agriculture et de pêche en 2003 et le reste jusqu'en 2007.

au tourisme; et enfin, élaborer si possible, une position commune dans ce dossier » (Mémoire de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine et du Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent, Mémoire DM29 du BAPE de 2004, p.2).

En outre, chacun des organismes du Comité de travail était libre de prendre la position qu'il voulait sur chacun des dossiers touchant la question des hydrocarbures; de même, les positions prises par cette table de travail n'avaient pas non plus nécessairement d'influence sur les décisions du Conseil municipal. La municipalité gardait son plein pouvoir décisionnel, peu importe les positions rapportées par ses représentants à la table de ce Comité de travail.

Dès lors, les difficultés qu'une telle table peut avoir à prendre position paraissent évidentes. La logique de la représentation oblige chaque membre de la table à prendre le pouls de son organisme d'attache pour ensuite transmettre sa position à la table.

Ce comité de travail a joué un rôle clé dans la préparation des audiences publiques du BAPE de 2004 sur les levés sismiques¹¹⁷ en donnant aux membres de la table le maximum d'information sur la procédure à suivre durant ces audiences. Les acteurs considèrent cette table comme une forme de concertation locale. Ainsi, par « l'épreuve de la discussion publique », mais aussi par son anticipation des audiences publiques du BAPE, cet instrument a eu des effets d'apprentissage (Blatrix, 2002, p.90). Par exemple, un travail de politisation a été fait auprès des participants de la table, il sera recommandé de jouer la carte de la « montée en généralité » (Talpin, 2006, p.23), lors des audiences publiques prévues par le BAPE. Comme l'a expliqué Talpin (2006, p.19) après avoir étudié les arènes délibératives, ce procédé, à utiliser dans les arènes publiques, consiste à mettre en avant « des arguments dans des termes acceptables de tous, ce qui pousse les acteurs à monter en généralité ». De

¹¹⁷ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (27 août 2004). *Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent. Rapport d'enquête et d'audience publique* (n° 193). Québec. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape193.pdf>>

surcroît, au sein du Comité de travail de la municipalité, il est proposé d'adopter ce que Talpin appelle une « grammaire publique » (Talpin, 2006, p.19) : « Il faut démontrer que cela doit être vu plus large. On doit orienter le sujet vers la globalité. On veut connaître les impacts positifs et négatifs autant en ce qui concerne les rejets, les impacts économiques, etc. » (Procès-verbal du Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent, 6 avril 2004).

Ainsi, en se concentrant sur les revendications communes et consensuelles, le Comité de travail a pris position sur le fait qu'il y a un manque énorme de connaissances des impacts des levés sismiques sur l'écosystème marin. Il est également revenu sur le fait que les activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ne sont pas assujetties à la procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement. Donc, sans exprimer « une opposition systématique à un éventuel projet d'exploration et d'exploitation gazière et pétrolière » (Mémoire de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine et du Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent, Mémoire DM29 du BAPE de 2004, p.4), le comité recommande dans son mémoire que les gens des Îles participent à l'ensemble du processus de décision.

De plus, l'instrument a permis de renforcer la prise de position des acteurs en les incitant à produire des mémoires individuels pour leur propre organisme ou à titre personnel lors des audiences du BAPE, dans le but d'appuyer la position du Comité de travail, mais aussi pour exprimer leurs positions particulières :

Dans les mémoires, on s'attend à ce que les gens prennent position. Il faudra aussi mentionner les manques dans le rapport d'expert [...]. Pour ce qui est du Comité de travail, on préparera un court document faisant mention des préoccupations communes. On couvrira 4 à 5 points. Par exemple : le respect de l'environnement, l'absence de cadre réglementaire qui est une lacune; le fait que la population locale doit être associée aux démarches et à la prise de décision; il y a des connaissances fondamentales que nous n'avons pas; les lacunes dans le rapport des experts. (Procès-verbal du Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent, 6 avril 2004)

Ceci est très intéressant du point de vue des dynamiques de représentation. En effet, même si la capacité de l'instrument à prendre position est limitée, les acteurs qui l'utilisent peuvent eux-mêmes prendre position au nom de leur organisme individuel. De ce fait, la prise en compte d'éléments plus particuliers est renvoyée à un autre instrument (dans le BAPE le mémoire) plutôt que d'être abordée au sein même du Comité de travail. Le mémoire devient une « technique » de l'instrumenté. Selon Lascoumes et Le Galès (p.15) : « la technique est un dispositifs concret opérationnalisant l'instrument ».

Il semble, par contre, que la dynamique de concertation créée par l'instrument finit par produire un effet d'engagement. Ainsi, pour maintenir leur rôle au sein de l'instrument et conserver leur intégration sociale, les membres de la table n'ont pas vraiment d'autre choix que celui de produire un mémoire individuel et de s'engager minimalement dans la conflictualité. D'ailleurs, l'instrument explique la manière dont devraient être exposés les arguments :

Dans les mémoires, il est important de réaffirmer des choses et de parler des préoccupations. On fait un tour de table pour voir qui présentera des mémoires [...] (Procès-verbal du Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent, 6 avril 2004).

De ce fait, l'instrument a conduit à une forte mobilisation des acteurs et à un renforcement de l'expression de leur compétence politique individuelle (Talpin, 2006, p.20). Près de 66 mémoires ont été déposés lors des audiences du BAPE, incluant ceux d'une grande majorité des acteurs du Comité :

Les gens du public ayant posé des questions étaient très bien préparés et il y a eu une très bonne participation des gens des Îles. En comparaison, à Gaspé, lors d'une audience, il n'y avait qu'une vingtaine de personnes présentes et seulement deux ont posé des questions. Les membres du Comité trouvent très dommage qu'ailleurs, il y ait eu peu de participation et ils espèrent que cela ne minimisera pas l'importance du dossier. (Procès-verbal du Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent, 6 avril 2004)

Après l'étape du BAPE, le comité a participé au dépôt d'une demande commune visant à faire un certain nombre de recommandations au premier ministre Jean Charest. Il s'agit d'un autre résultat de l'instrument qui, grâce à une prise de position commune, a pu dépasser les logiques de représentation :

On avait même, la pièce maîtresse qui est sortie de ça, c'est une lettre à Jean Charest lui demandant de respecter deux avis du BAPE qui portaient sur la participation de la population, le deuxième. Le premier, c'était plus il ne devrait ne pas y avoir de développement. C'est là qu'il outrepassait son mandat. Disant – il ne devrait pas y avoir de... on devrait pas continuer dans ce dossier-là sans que des études précises soient faites – [...] En tout cas, ça correspond un peu à ce qu'on appelle les évaluations environnementales stratégiques et des choses comme ça. [...] Alors, on avait... ça a été ça, une lettre qui a été signée quand même par plus de 15 organismes, les présidents de chacun de ces organismes. Donc, c'était... c'était une lettre à caractère politique parce que c'était pas que les... permanents des organismes, c'était les présidents (Citoyen Madelinot, 2011).

De cette façon, cet instrument a permis de déterminer une position commune à partir des notions de prudence, de respect des communautés côtières et de leur environnement. D'autres consensus sont aussi obtenus en ce que la prise de décision doit inclure les Madelinots et que les acteurs de la table souhaitent participer à la commission parlementaire sur la sécurité énergétique prévue quelques mois après le BAPE. Nous constatons aussi que l'instrument a réussi à aller plus loin que de simplement respecter le seul mandat de partage d'information; en effet, il a contribué au développement d'une position commune notamment grâce à la mobilisation, faite parallèlement à la table, avec des mouvements populaires (Madelinot pour le respect du golfe).

Le rapport du BAPE a conclu, en août 2004, que le gouvernement devait adopter une approche de précaution face aux levés sismiques effectués dans l'estuaire et le golfe Saint-Laurent surtout dans le contexte de grandes inquiétudes de la communauté scientifique et de la non-acceptabilité sociale des communautés côtières : « Considérant l'état limite des connaissances et le niveau élevé de préoccupations sociales et scientifiques, la commission estime qu'une approche de précaution s'impose » (Harvey, 2004 dans BAPE, 2004, p.V)

À la suite de l'étape de BAPE et de la lettre adressée au premier ministre Jean Charest (Parti libéral), la table reste inactive durant près de quatre ans; cependant, en 2008, de nombreux citoyens et acteurs environnementaux, dont Attention Fragîles, ont fait des pressions pour que redémarre le Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent. Deux dossiers créant beaucoup d'inquiétude ont favorisé cette mobilisation des Madelinots, soit le dossier de l'apparition des sacs contaminés et celui du projet de Gastem (hydrocarbures terrestres). À ce sujet, il a été expressément demandé par Attention Fragîles et plusieurs des membres du Comité de travail de la municipalité à ce que la municipalité reprenne la responsabilité de ce comité. Une manifestation a d'ailleurs été organisée aux Îles-de-la-Madeleine en octobre 2008 pour exprimer des préoccupations liées à la réapparition de sacs de mazout de l'*Irving Whale* sur les plages madeliniennes¹¹⁸ (MPO, 2010) ainsi qu'à la hausse des pressions faites par Gastem pour entreprendre l'exploration gazière à terre (Radio-Canada, 2008).

- **Un comité de travail revisité : tensions autour des logiques de représentation et conflictualité plus apparente**

Après quatre ans de temps mort, soit en 2008, le **Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent** renaît sous un nouveau nom, soit le **Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH)**. Cet instrument ressemble au précédent puisqu'il vise, lui aussi, à couvrir tous les enjeux relatifs aux hydrocarbures en regroupant les principaux organismes socio-économiques du milieu. Ce changement de nom n'est donc pas dû à des modifications majeures dans le fonctionnement de l'instrument. Celui-ci reste, en effet, toujours associé à la municipalité et son mandat est toujours axé sur l'échange et la dissémination d'information, et non sur l'action (Procès-verbal du CTH, 22 octobre 2008). Le réseau d'acteurs déjà mobilisés en 2004 s'est reconstruit et s'est densifié autour de la table. Aussi, un nouveau maire (Joël Arseneau en poste depuis 2005) et une vingtaine de représentants

¹¹⁸ On a trouvé près de 2000 sacs en une seule année, « dont plus de 700 à une centaine de mètres de résidences du village de Pointe-aux-Loups » (Nadeau, 2014).

d'organismes locaux sont invités à participer au comité. C'est le comité ZIP qui, avec Attention Fragiles, représente le secteur de l'environnement. On y trouve également des représentants des milieux socio-économiques, culturels et éducatifs. Les sujets qu'on aborde lors des rencontres concernent le dossier des hydrocarbures marins (dossier Old Harry), celui des hydrocarbures terrestres (dossier de Gastem, puits de forages, voir le Chapitre VI) et celui des 200 000 sacs de mazout contaminé au BPC de l'*Irving Whale* enfouis dans les dunes madelinienes. Chacun des membres participant au CTH a la responsabilité de transmettre l'information obtenue à la table à son organisme et, si possible, de faire entériner les propositions prises par le CTH : « Joël Arseneau [le maire des Îles-de-la-Madeleine] maintient qu'il participe à ce comité-ci au nom de son organisation et que sous cette égide, il fera entériner toute proposition ou toute orientation prise par les membres auprès de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine. Cela implique donc que l'appui d'une position prise par le comité sur les hydrocarbures sera signifié par écrit à la municipalité à qui de droit, et non par le biais d'une lettre commune de chacune des organisations siégeant au comité » (Procès-verbal du CTH, 22 octobre 2008). Cette manière de fonctionner a été critiquée dès la première réunion de la remise en marche du comité en 2008 : « [XXX] est d'avis que la lettre adressée au premier ministre Jean Charest, en janvier 2005, confirme que le mandat du comité a été dépassé. Elle demande donc que le mandat du présent comité soit élargi pour pouvoir développer une position commune » (Procès-verbal du CTH, 22 octobre 2008). Des tensions se dessinent dans l'instrument, notamment à propos de sa capacité à pouvoir servir de leviers communs pour des prises de position plus politiques. Toutefois, l'instrument est plutôt construit comme vecteur d'information, et c'est ce mandat qui est retenu par la municipalité des Îles comme mode de fonctionnement : « Joël Arseneau spécifie le mandat du présent comité, qui n'en est pas un d'action, mais bien de partage et de diffusion d'information, dans le contexte actuel [...] Joël Arseneau rappelle que le mandat du comité n'est pas *a priori* politique, mais basé sur l'échange d'information. » (Procès-verbal du CTH, 22 octobre 2008).

De notre point de vue, cet instrument cherche à compenser les inégalités observées dans l'accès à l'expertise technique et bureaucratique en donnant à toute la population

madelinienne un niveau commun minimum de connaissances. Le CTH n'est donc ni une instance décisionnelle ni une instance de participation citoyenne, c'est à ce sujet-là que la confusion finit par s'installer.

Certains membres du comité reviennent régulièrement sur l'idée de revoir le mandat du groupe de travail pour lui donner la capacité de prendre position de manière plus rapide. Cependant, même si la municipalité n'exclut pas la possibilité que la table prenne position, il n'en demeure pas moins qu'à chaque fois qu'il en est question, c'est le mandat d'information que la municipalité met de l'avant : « [L]'objectif du comité est d'échanger et de colliger l'information, de démêler le vrai du faux, d'avoir une lecture claire de ce dossier et ainsi, au besoin, de faciliter l'élaboration d'une position commune » (Un élu à l'échelle locale, 2011). Aussi, « le mandat du comité n'est pas *a priori* politique, mais basé sur l'échange d'information » (Un élu à l'échelle locale, 2011).

Par ailleurs, le fait que les procès-verbaux du CTH ne soient pas publics et que les médias ne puissent pas assister aux différentes réunions du CTH a également été soulevé comme une limite de cet instrument.

De plus, les membres de la table qui demandent à la table de participer plus activement au débat ou qui la provoquent à ce sujet en viennent à être perçus comme des « riverains bavards » (Barbier, 2005, p.261) et peu à peu à être marginalisés : « Bon. Donc, moi, j'étais le seul, donc j'étais le mouton noir dérangeant dans une organisation qui ne veut pas... prendre explicitement position » (Citoyen madelinot, 2011). Ceci va dans le sens du caractère indéfini des configurations d'acteurs retrouvés au sein d'un instrument décrit par Beuret (1999). En effet, comme celui-ci l'explique, « certains participants initialement admis à la négociation » peuvent être « délégitimés » ultérieurement, « en voulant avancer des justifications étrangères aux autres parties » (Beuret, 1999, p.25). Autrement dit, les points de vue qui visent à faire de la table un instrument qui pourrait prendre position finissent par être délégitimés.

Par ailleurs, nous avons remarqué que cette volonté de centrer l'instrument sur la mise en valeur de l'information et des connaissances a tendance à légitimer les discours des experts,

discours qui sont hautement techniques, mais qui favorisent tout de même les discussions apaisées (Blondiaux, 2008a et 2008b). Cette expertise est certes nécessaire au vu de la complexité des enjeux liés au développement d'une telle filière, mais elle évite dans une certaine mesure la mise en débat et les discussions de fond pouvant infléchir les décisions en cours. À ce sujet, on peut ici reprendre les critiques adressées par Blondiaux (2008a, p.136-137), qui présente l'idéal de la délibération comme « un idéal de discussion beaucoup plus proche de l'échange savant que toute autre réalité sociale ». D'ailleurs, le comité a entretenu des contacts directs avec les acteurs gouvernementaux impliqués dans les dossiers sur les hydrocarbures (terrestres et maritimes) et a même invité les promoteurs à présenter leur projet afin de démystifier les aspects techniques et les processus complexes de l'exploration gazière et pétrolière. Ces rencontres ont reposé largement sur ces aspects techniques et ont suscité peu de tensions. Un des acteurs qui y étaient présents nous a expliqué cette posture :

Le reste, ça a été écouter ce que venait... la salade que venaient nous livrer les promoteurs ou les responsables, comme la garde-côtière. De leur faire des recommandations okay, leur dire – B'en y pourraient peut-être faire ça. (Citoyen madelinot, 2011).

Cette posture bloque l'engagement dans le débat ainsi que l'entrée dans la conflictualité. D'ailleurs, plusieurs acteurs ont eux-mêmes exprimé ces questionnements et mis en doute la pertinence de la table :

Donc, une table, c'était table de travail. Travail... qu'est-ce qu'on fait comme travail? C'est... au moins, on discute et on peut même prendre... aller jusqu'à prendre position. Pis recommander à la municipalité de poser tel geste ou d'avoir tel... de prendre position politiquement, c'était ça le rôle d'un comité. Alors, finalement, ça a été dilué un peu par le même fonctionnaire de la municipalité, mais... En gros, ma proposition a passé avec des petites modifications (Acteur présent à la table, 2011).

Moi, en tout cas, les années où j'ai été là, y a eu... des petits échanges, mais... plus des échanges d'informations. Pas des positions parce que... la plupart des organismes qui sont là évitent de prendre position. Ne veulent pas (Citoyen Madelinot, 2011).

Un membre représentant du mouvement populaire Madelinots en Alerte a exposé son point de vue sur ce sujet, en réclamant, entre autres, la tenue régulière de rencontres pendant

lesquelles aucun expert ne prendrait la parole et également un rapprochement entre le CTH et la population. Ce membre a recommandé « une mini-exposition itinérante, un bulletin étoffé et vulgarisé, une conférence » (Procès-verbal de la CTH, 25 janvier 2010). Cependant, ces différentes recommandations qui figurent aux procès-verbaux de la CTH n'ont pas été mises en pratique immédiatement, à l'exception des articles parus dans le bulletin municipal.

Cela n'a pas empêché le CTH de gagner en popularité auprès des acteurs politiques. D'ailleurs, la ministre des Ressources naturelles (Nathalie Normandeau, ministre des Ressources naturelles et de la Faune de 2009-2011) a parlé de cette table de travail comme d'un « interlocuteur privilégié », tirant parti de son caractère supposément représentatif et la désignant comme si elle était représentative de tous les Madelinots. Voici un extrait d'un procès-verbal du CTH qui montre que la ministre a instrumentalisé la table en y faisant, notamment, la « promotion » de la filière des hydrocarbures :

Consciente que l'exploitation gazière et pétrolière est un sujet très sensible dans notre région, la ministre Nathalie Normandeau se dit heureuse de rencontrer les représentants d'une table de concertation formelle et bien organisée comme celle du comité de travail sur les hydrocarbures. Cette rencontre offre à la ministre l'occasion de faire la promotion de cette approche qu'adopte son ministère en matière de mise en valeur des ressources gazières et pétrolières en milieu marin, une approche environnementale annoncée publiquement le 27 juillet 2009, à Rimouski (Procès-verbal du CTH, 30 octobre 2009).

Quelques années plus tard, certains citoyens ont publié, dans l'hebdomadaire *Le Radar*, leur point de vue à ce sujet et ont rendu compte de leur amertume par rapport à ces tentatives d'instrumentalisation : « La porte-parole d'Énergie Alternative, Natalia Porowska, indique que loin d'en faire un partenaire, le gouvernement rend la Table complice de son propre préjugé favorable au développement des hydrocarbures » (Ouellet, avril 2011, dans *Le Radar*).

En réaction à l'accident de la plateforme Deepwater Horizon au printemps 2010, les acteurs de la CTH ont senti le besoin de se servir de cette catastrophe comme exemple à ne pas suivre et ont demandé que le moratoire sur la portion québécoise du golfe du Saint-Laurent soit non seulement maintenu, mais aussi élargi à toutes les eaux du golfe. Cette ouverture de

l'instrument à une prise de décision commune qui n'est pas trop controversée, a permis de toucher un grand nombre de personnes. Cette demande de moratoire est donc une position commune adoptée par l'ensemble des membres du CTH (Procès-verbal du CTH, 2 juin 2010).

Il a ainsi été convenu que le CTH fasse pression auprès du gouvernement provincial pour qu'il maintienne le moratoire sur l'exploration et l'exploitation pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent. Le CTH est facilement arrivé à convaincre le Conseil d'agglomération d'adopter une résolution en faveur de ce moratoire le 8 juin 2010.

- **Le Forum interprovincial sur les hydrocarbures : marqueur de changement d'échelle et conflictualité contrôlée**

Le CTH a accepté l'idée formulée par Attention Fragîles de mettre en place un **Forum interprovincial sur les hydrocarbures**¹¹⁹ (Forum interprovincial, Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011a). Au départ, l'idée était plutôt d'organiser un colloque sur les hydrocarbures dont l'objectif devait être de « vulgariser l'information disponible, [de] faciliter une meilleure compréhension des enjeux et [de] dégager des consensus sur les approches à privilégier » (Procès-verbal du CTH, 12 juillet 2010). Finalement, c'est l'option du Forum interprovincial qui a été retenue, mais ce choix a créé des ambiguïtés à propos de l'ouverture de l'instrument au public. Nous reviendrons sur ce point ci-dessous.

C'est la municipalité, aidée par un groupe de travail, qui a pris la responsabilité d'organiser le Forum interprovincial. L'objectif de ce Forum était d'inviter les représentants des cinq provinces maritimes à discuter des enjeux liés aux hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent et ainsi d'aborder le dossier Old Harry : « [L]e Forum interprovincial bilingue de deux jours, organisé par la municipalité des Îles, s'adresse aux représentants d'associations

¹¹⁹<[http://www.munîles.ca/images/Upload/4_information_et_communique/1_communique/2011/2011-04-07_comm_presse_\(forum_ouverture\).pdf](http://www.munîles.ca/images/Upload/4_information_et_communique/1_communique/2011/2011-04-07_comm_presse_(forum_ouverture).pdf)>

du monde des pêches, de la mariculture, du tourisme et de l'environnement » (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011 a).

Un des éléments clés de la démarche était que des discussions puissent être rapidement entamées sur la question des hydrocarbures du golfe :

Qu'une concertation autour du Golfe soit amorcée de manière à partager les préoccupations vis-à-vis de l'installation ou l'exploitation d'une plateforme pétrolière dans le Golfe, particulièrement à l'endroit de la dynamique du Golfe et des économies des communautés côtières (Chevrier-Turbide, C., 2011 pour la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, p.3).

Cette arène a permis, selon plusieurs organisateurs, aux communautés côtières du golfe d'exprimer leurs inquiétudes. Essentiellement, les participants du forum se sont entendus sur les points suivants : le maintien du moratoire dans le Golfe; l'élargissement des consultations publiques sur tout ce territoire (mise en place d'une Commission d'examen selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*); et la reconnaissance du principe de gestion intégrée du golfe du Saint-Laurent. D'ailleurs, le Golfe est présenté comme un patrimoine unique, l'esprit du « penser Golfe » et la mise en place d'une gestion intégrée sont présentés par plusieurs comme les seules manières de concevoir l'avenir (Chevrier-Turbide, 2011, pour la municipalité des Îles-de-la-Madeleine, p.5).

Les acteurs du Forum interprovincial vont ensuite tenter de faire valoir leur position selon le temps qui leur était donné et l'ensemble des règles balisant leurs interventions. À ce sujet, il nous paraît approprié de faire appel à la notion de « tournoi » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52), ce qui permet de comparer le Forum interprovincial à « une compétition comportant plusieurs séries d'épreuves ou de manches et s'accomplissant dans des arènes, des cadres plus ou moins institutionnalisés ». En effet, le Forum interprovincial mobilise des acteurs hétérogènes qui sont tant partisans des projets d'hydrocarbures marins qu'opposants à ces projets, et qui relèvent de quatre échelles de gouvernance (municipale, régionale, provinciale et fédérale). L'espace de discussion créé par le Forum interprovincial favorise la création d'alliances et l'exposition d'arguments plus ou moins techniques, et les échanges

qui s'y déroulent permettent d'apprécier la construction d'un « bien commun territorial » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

Par ailleurs, il s'agit pour la municipalité de « jouer sur le jeu » (Stocker, 1999 dans Mazeaud, 2012, p.62) dans le but d'agir dans un secteur qui ne relève pas de sa compétence et « de tenter de contourner une coalition de politiques publiques établies (Mazeaud, 2012, p.62) aux niveaux fédéral et provincial. Le maire joue le rôle d'un « entrepreneur de politiques publiques » (Kingdon, 1995 dans Lemieux 2002, p.38) en tentant de créer un lien politique entre les niveaux de gouvernance à l'échelle du golfe, ce qui se situe au-delà de ses compétences. D'ailleurs, le travail discursif créé par le maire s'appuie sur une problématisation du dossier des hydrocarbures marins qui tient compte des cinq provinces concernées et interpelle ainsi le gouvernement fédéral qui, jusqu'à ce moment, n'a pas joué son rôle et est resté plutôt silencieux sur la question des enjeux interprovinciaux. Le maire a cherché à créer une identité d'action qui dépasserait un regard purement local sur son propre territoire et qui prendrait en considération un territoire maritime commun partagé par les cinq provinces qui entourent le Golfe et tiendrait ainsi compte des préoccupations de l'ensemble des communautés côtières. Ainsi, l'exercice politique s'est manifesté par un changement d'échelle et une mise en réseau des leaders de la gouvernance locale et territoriale (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 8 avril 2011c)¹²⁰, changement qui a mis en évidence certains leviers d'une approche intégrée sur le territoire maritime commun du golfe :

Le maire des Îles-de-la-Madeleine, Joël Arseneau, en appelle à la responsabilité et au sens du devoir des leaders des communautés côtières pour le développement d'une approche intégrée et pour l'harmonisation du cadre réglementaire et de la mise en valeur des ressources naturelles du Golfe. Les projets gaziers et pétroliers sont bien sûr de juridiction fédérale-provinciale, mais vous êtes, nous sommes les leaders locaux qui avons l'obligation morale, le devoir d'animer la réflexion des citoyens, de nos collègues, des membres de nos associations et de relayer les préoccupations de nos communautés ! (Maire des Îles-de-la-Madeleine, Allocation

¹²⁰ <http://www.muniles.ca/images/Upload/4_information_et_communiques/1_communiques/2011/2011-04-08_communique_presse_forum_hydrocarbures.pdf>

d'ouverture du Forum interprovincial sur les hydrocarbures des Îles-de-la-Madeleine, 8 avril 2011).

Plus tard, ce travail a été poursuivi par le maire des Îles-de-la-Madeleine lors d'une conférence prononcée pour les élus de l'Île-du-Prince-Édouard¹²¹ (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011c). Grâce à ces actions, le Forum interprovincial est devenu un marqueur de changement d'échelle.

Sur le plan de la conflictualité, le discours du maire s'inscrit dans le registre des discussions pacifiées basées sur « la discussion », « le partage d'information », l'atteinte d'un « consensus le plus large possible ». D'ailleurs, le discours d'ouverture du maire lors du Forum interprovincial a visé à désamorcer la possible transformation de simples tensions en conflits ouverts en créant un lien entre les communautés côtières : il a présenté le Golfe comme un territoire commun, et la mer comme réservoir des ressources historiques communes (pêches). Ainsi, les communautés sont placées face à leurs préoccupations communes (« *community concerns* ») et les responsabilités partagées sont de ce fait associées au développement durable de ces communautés plutôt qu'à leurs points de divergence. Aussi, pour le maire, le Forum interprovincial n'est pas une consultation, mais plutôt, comme il l'a expliqué lors du discours inaugural, un dialogue comportant un certain nombre de règles pour canaliser la parole citoyenne (Blondiaux, 2008). À ce sujet, le maire a précisé, à la fin de son allocution, que les périodes de questions succédant aux conférences des experts (dont les représentants de l'industrie) ne correspondent pas à une période de « débat », ce qui a laissé de nombreux citoyens et invités sur leur faim.

Voici d'ailleurs la vision d'un acteur politique sur ce sujet recueilli lors de nos entretiens :

Oui, mais le forum des hydrocarbures n'était pas un forum citoyen non plus dans la mesure où les gens devaient s'inscrire. C'était principalement des... un forum interprovincial, donc on visait les représentants des communautés territoriales du Golfe, donc c'était notre public cible. Ce qu'on a fait, par

121

<http://www.muniles.ca/images/Upload/3_services_municipaux/4_communications/2_communiques/2011-10-18_ipe.pdf>

contre, puisque c'était un événement interprovincial, on était... on souhaitait... améliorer nos connaissances à travers des présentations de... spécialistes ou de chercheurs scientifiques ou de représentants de compagnies, et ainsi de suite. Donc, ce qu'on voulait d'abord, c'est joindre les leaders d'opinion ou les leaders de milieu ou les... représentants politiques et autres des communautés. Parce qu'on savait très bien qu'en créant un événement interprovincial, on ne pouvait pas rassembler 1,5 million d'habitants qui vivent dans les côtes. Donc, il fallait chercher pour nous les représentants de ces communautés-là qui ensuite pouvaient aller dans leur milieu disséminer l'information et échanger avec leurs propres citoyens... ce qu'on veut s'employer à faire ici. Donc, c'est là... la différence entre une instance comme la table de concertation comme le forum, qui réunit des représentants et un forum citoyen. Elle est dans le système de représentation. Le citoyen qu'on invite à une rencontre d'échanges sur les hydrocarbures ne représente que lui-même. Et la somme des points de vue vous donne une idée générale de ce que peut penser la population. Et encore là, ce que peut penser la population, qui se préoccupe suffisamment du dossier pour se déplacer et assister à cette rencontre-là. Alors, là, c'est une autre dimension que celle dans laquelle on évolue actuellement à la table (Acteur politique local du CTH, 2011).

Ce forum a donc été l'occasion de faire ressortir plusieurs éléments de conflictualité, tant à l'intérieur du CTH qu'à l'extérieur de lui. Le premier des éléments de l'organisation qui n'ont pas fait l'unanimité au sein du comité au moment où l'on a discuté de la tenue du forum, c'est la question de la participation à cet événement. En effet, c'est seulement sur invitation et après paiement des frais d'inscription qu'il était possible de participer au Forum. Les organisateurs expliquent ce choix par des raisons logistiques alors que d'autres (membres du CTH et citoyens à l'extérieur de la table) y ont vu une façon d'empêcher toutes les personnes non invitées d'avoir accès au débat. Cela s'apparente à « un subtil arbitrage » technique (Blatrix, 2010, p.229) qui aurait été approuvé par le CTH lui-même et qui est déclencheur de conflits.

Par ailleurs, en assistant au Forum, nous avons observé plusieurs limites dues au cadrage des échanges, notamment le temps de paroles très court donné aux participants pour intervenir à la suite des différentes conférences. De plus, durant la période d'échanges et d'ateliers, les grands joueurs de l'industrie pouvaient être des observateurs des différentes tables, ce qui a empêché les acteurs d'échanger librement. Plusieurs commentaires émis à l'issue du forum

vont dans ce sens-là : « Regrette la présence de l'industrie pétrolière dans les ateliers, la réflexion dans les ateliers était un peu unidimensionnelle, empêchant de décortiquer le côté exploration/exploitation avec détachement de l'urgence d'agir... » (Chevrier-Turbide, 2011, pour la municipalité des Îles-de-la-Madeleine).

Pendant le Forum interprovincial, les médias locaux ont été mobilisés par quelques citoyens et divers mouvements populaires (dont Énergie Alternative) qui y ont dénoncé les choix du CTH. La discussion dans les médias a porté sur « les règles du débat » et la polémique a opéré « un retournement contre les organisateurs du débat des principes dont ils se réclament » (Blondiaux, 2008a, p.143). On peut lire, dans l'hebdomadaire local, des critiques sur le mode de fonctionnement de la table, sur sa transparence et sur sa représentativité :

Ils dénoncent également les huit clos des rencontres de la Table et l'absence des médias qui ne peuvent pas rapporter les échanges qui s'y tiennent [...]. Malgré ces opinions partagées, Raymond Gauthier qualifie la Table sur les hydrocarbures de club sélect, « j'appelle cela un club sélect où l'on échange de l'information privilégiée, mais cela ne va pas plus loin ». (Ouellet, avril 2011 dans Le Radar)

Le Forum interprovincial a mis en évidence la construction de plusieurs identités d'action en marche vers un changement d'échelle, notamment par le passage du niveau local au niveau interprovincial. Ce changement d'échelle a à son tour permis de faire valoir un bien commun à partir du territoire du golfe du Saint-Laurent. Par contre, l'instrument n'aura pas pu prendre en charge la conflictualité ambiante relative au projet sur les hydrocarbures, entre autres à cause de ses règles de fonctionnement qui n'ont pas donné suffisamment de temps pour le débat. De plus, l'instrument ne donnait qu'aux personnes inscrites la possibilité de participer aux échanges. Comme l'expliquent Lascoumes et Le Bourhis (1998, p.52), il y a eu séparation entre « ceux qui sont convoqués sur la scène et légitimés à y intervenir et y combattre, et ceux qui n'étant pas convoqués restent des *outsiders* ou des spectateurs ». Il faut aussi noter que cette situation révèle des lacunes dans la prise en charge de la conflictualité du CTH puisque les critiques faites au Forum interprovincial vont directement toucher, à leur tour, les modes de fonctionnement du CTH.

Parmi les effets inattendus de l'instrument, on dénombre le fait que des mouvements citoyens ont tenté de détourner le Forum interprovincial en créant un contre-forum populaire ouvert qui laissait libre cours à une conflictualité ambiante. Par ailleurs, en marge du Forum interprovincial, plusieurs acteurs ont tenté de remettre en cause le CTH et sa légitimité. Ces revendications ont même forcé le CTH à subir des transformations. En effet, des changements sont intervenus au sein du CTH ainsi que dans ses modes de fonctionnement. Nous proposons maintenant de revenir en détail sur ces effets inattendus.

- **Des effets inattendus du Forum interprovincial : contre-forum populaire subversif et remise en cause du CTH**

En marge de la première journée du Forum interprovincial, en avril 2011, **un Forum populaire parallèle** a été déployé à l'extérieur de l'évènement principal. C'était un moyen choisi par quelques citoyens pour contester de manière subversive et ironique les choix logistiques de l'organisation du forum ainsi que les modes de fonctionnement du CTH :

On a tenu une conférence de presse, pour dire qu'on était... qu'on trouvait que le comité était trop... pas assez transparent, pas assez ouvert, etc. Et on regrettait que... que..... les citoyens avaient pas plus... de place au forum et... Bon. Alors... ça a fait une manchette, ça a pris l'oligarchie locale de court... y ont pas aimé ça. Le maire a réagi publiquement aussi et dit – On exagère et... on donne de l'information, etc. [...] Qui a été complètement ignoré par l'oligarchie. Mais pour y arriver, ma conjointe et moi, on s'est manifesté publiquement. On a acheté... le message à la radio qu'on a payé où on se compromettait (Citoyen Madelinot, 2011).

On invite toute la population à participer au Forum sur les hydrocarbures, mais étant donné que la population ne pourra pas s'y prononcer s'il ne paye pas son entrée, on invite tout le monde à venir nous rejoindre pour exprimer nos points de vue, partager de l'information et créer une solidarité entre les communautés du golfe (Une des portes paroles du Mouvement Énergie Alternative).

Ce contre-forum populaire, mobilisé dans la rue, est en soit une forme d'échappatoire (Blondiaux, 2008a, p.137) pour les groupes marginalisés, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas été invités au Forum interprovincial. C'est ainsi que plusieurs Madelinots se sont mis en scène, mais hors de la scène officielle, pour montrer leur opposition à la fois à la venue de l'industrie

gazière et au mode de fonctionnement du CTH. Cette tentative « de détournement ou de braconnage » du dispositif participatif proposé met en évidence, comme l'expliquent Blondiaux et Fourniau, « des savoirs pratiques, des définitions de la justice ordinaire et des capacités ironiques et créatives qui valent la peine d'être étudiés » (Blondiaux et Fourniau, 2011, p.23 et p.24). Par exemple, on pouvait voir, sur la page couverture de l'hebdomadaire *Le Radar* (semaine du 14 avril au 20 avril, 2011), une photo d'une mise en scène d'un épouvantail qui était installé dans un hamac sur des panneaux extérieurs et représentait le Vieil Harry : « [I]l dit en gros – Laissez-moi donc dormir tranquille, occupez-vous d'agriculture de pêche et ... laissez-moi donc dormir tranquille... en paix. » (Citoyens madelinot, 2011). L'ironie est que c'est une photo du Forum populaire qui fera la une du journal local une semaine après la fin du Forum interprovincial. *Le Radar* a évoqué la présence au forum populaire de groupes et de mouvements populaires du Québec et des Maritimes comme Énergie Alternative¹²², Madelinots en alerte, le mouvement Non à la marée noire, le Mouvement pour le moratoire d'une génération et le groupe *Save Our Seas and Shores*.

Les dispositifs de participation prévus par la municipalité n'ont pas permis aux intérêts divergents de s'épanouir. À la lumière des écrits de Mazeaud (2012), nous avons observé un déplacement du débat de l'intérieur des dispositifs institués par la municipalité vers l'extérieur de ce dispositif et vers l'espace public médiatique. En ce sens, un effet du dispositif est d'avoir contribué au déploiement d'un « débat sauvage »¹²³ (proche du polémique) (Mermet, 2007, p.372) sur « une pluralité de scènes » (Mazeaud, 2012, p.64). De plus, ces « débats sauvages (autonomes, spontanés, ingérables) » ont par la suite été les catalyseurs d'un bouleversement des règles de gouvernance internes au CTH. En effet, une nouvelle résolution a été adoptée par la municipalité des Îles-de-la-Madeleine tout de suite

¹²² Il s'agit d'un groupe populaire dont nous dresserons le portrait plus loin.

¹²³ Mermet (2007, p.372) souhaitait forcer le trait : « [A]vec l'opposition "sauvage" / "d'élevage" me semble utile pour faire ressortir d'un côté les notions de revendications, de protestation, de dynamique d'action et de l'autre, l'ambiguïté inhérente à des formes d'expression de la société civile organisées par les pouvoirs publics. »

après l'issue du Forum et le comité prend alors un nouveau nom, celui de **Table de concertation sur les hydrocarbures (TCH)** :

Joël Arseneau [maire des Îles-de-la-Madeleine] rappelle la résolution prise par la Municipalité concernant la formation et les modalités de fonctionnement de la Table de concertation sur les hydrocarbures. Les délégués des différents organismes et institutions ont été priés d'adopter une résolution déléguant une personne de leur choix pour les représenter au sein de cette Table. Il est souhaité que cette démarche soit finalisée en mai. Plusieurs ont déjà fait parvenir une résolution en ce sens, les autres suivront dans les prochains jours ou prochaines semaines (Procès-verbal du CTH, 26 avril 2011).

Ces micro-changements dans l'instrument ont eu comme effet d'éloigner les « riverains bavards » (Barbier, 2005, p.261) puisque de nouvelles règles de représentation autour de la Table ont été fixées : les mouvements non organisés ne peuvent plus être représentés, une seule personne peut être élue au poste de citoyen, et cette élection se fait par cooptation, ce qui implique que sa nomination doit être approuvée par les membres de la table. Ainsi, à partir de 2011, le mouvement populaire MRG n'a plus eu le droit de faire partie des organismes présents à la table, ce qui nous permet à nouveau d'observer le caractère précaire des arrangements d'acteurs dans l'instrument et les « processus d'épuration » (Beuret, 1999, p.27). Par contre, les nouvelles règles de fonctionnement de l'instrument semblent viser à stabiliser les acteurs désignés par leur institution ou leur organisme. En effet, ces acteurs seront désignés *ad vitam aeternam* puisque, comme il est indiqué dans la constitution de la table de concertation sur les hydrocarbures, « les personnes désignées par les institutions ou organismes demeurent membres de la table tant et aussi longtemps qu'un avis de remplacement n'aura pas été déposé par les mandants » (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011d). Ainsi, les acteurs étant stabilisés, ils deviennent plus prévisibles au fil du temps. C'est une manière d'organiser la dynamique des acteurs et d'orienter leur comportement en créant graduellement une forme de loyauté vis-à-vis de l'instrument.

Voici comment est définie la mission de la TCH : « La table de concertation a pour mission de regrouper les principaux acteurs socioéconomiques du milieu afin de favoriser la circulation de l'information, de permettre le réseautage, de faciliter la cohésion et

l'élaboration, le cas échéant, de positions consensuelles. » (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011d). Un acteur politique nous a expliqué sa vision de ce mandat, qui joue sur la frontière ténue entre la logique de représentation et celle de participation portées par l'instrument :

C'est... y faut bien comprendre que ce n'est pas une instance décisionnelle. Que cette table-là ne prend aucune orientation, aucune décision. C'est un lieu d'échange entre des représentants d'institutions et d'organismes, donc si une position doit être ensuite adoptée, c'est dans chacun des groupes que ça doit se faire. Donc, les gens d'affaires par exemple, en ayant... étant exposés au point de vue d'un groupe écologiste, au point de vue d'un représentant du tourisme, au point de vue d'un représentant politique municipal, améliore sa... son éventail de... d'opinions, améliore c'est-à-dire son bagage de connaissances là en échangeant avec les autres et ensuite, au sein de son association, ou sa chambre de commerce, développe son propre point de vue. C'est ça l'objectif, c'est ni plus ni moins que ça. Est-ce que c'est une instance de participation citoyenne? Non. Ça n'a pas ça comme objectif. Ça le deviendra pas non plus. Si on veut faire un forum citoyen, on peut donner un rendez-vous aux citoyens pour discuter d'un thème. Ce sera une autre démarche complètement (Un élu à l'échelon local, 2011).

5.4.2.2 *La position discrète du comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine : entre effets d'inertie et moments de prise de position*

Le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine est un instrument permanent de concertation (voir le Chapitre IV) différent de la TCH. Pourtant, ce comité siège à la TCH en tant qu'organisme en environnement et il est, de plus, reconnu depuis quelques années comme un acteur-clé de la concertation environnementale en territoire madelinot. Ainsi, dans le contexte du dossier des hydrocarbures, il est intéressant de réfléchir à la posture de cet organisme. Est-ce qu'on peut reprocher au comité ZIP de rester trop discret dans les dossiers d'hydrocarbures et de siéger au sein de la TCH comme un organisme en environnement? Comment expliquer cette forme d'intégration d'un organisme de concertation au sein d'un autre instrument de concertation? Ces questions soulèvent ici la capacité du comité ZIP de réagir à l'ajout à son mandat d'un nouvel élément hautement controversé.

- **Une réflexion sur la fin et les moyens et un basculement vers une philosophie de concertation**

Pour répondre à cette question, il faut rappeler, dans un premier temps, que le mandat originel du comité ZIP est un mandat de réhabilitation¹²⁴ et de mise en valeur du milieu côtier et marin des Îles-de-la-Madeleine (la fin), et que c'est par la concertation (le moyen) avec les acteurs du milieu que l'organisme tente de mener ses actions. Au fil des années, l'organisme a développé une expertise de terrain sur les zones côtières et les milieux humides. C'est d'ailleurs à propos de ces questions qu'il intervient au sein de la TCH. Par ailleurs, il se trouve aussi des recoupements entre l'organisation du C.A. du comité ZIP en différents secteurs et celui de la TCH qui vise à regrouper « les principaux acteurs socio-économiques du milieu » (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011d). Pour illustrer cette similitude, on remarque, par exemple, qu'au sein du C.A. du Comité ZIP, on retrouve Attention Fragîles et que le secteur environnement de la TCH regroupe le comité ZIP et Attention Fragîles. De plus, sur un territoire comme les Îles-de-la-Madeleine, il y a de très grandes chances que les mêmes individus se retrouvent au sein des deux instances. On doit aussi tenir compte des acteurs ayant plusieurs identités, qui se retrouvent à plusieurs tables à la fois.

Dans un deuxième temps, il faut aussi rappeler qu'au fil du temps et au rythme de la prescription dictée par les cadres normatifs d'action, le comité ZIP a été reconnu comme un organisme de concertation. En effet, avec la mise en place de la GISL, ce sont bien les compétences en dialogue territorial (concertation et résolution de conflit d'usage) des comités ZIP qui ont été reconnues par le gouvernement pour illustrer les premières démarches intégrées sur le Saint-Laurent. Un acteur en environnement l'explique de cette façon :

Entre 2009 et... entre 2002 et 2009, c'est les années où on a commencé à parler de gestion intégrée du Saint-Laurent. On a toujours senti les comités ZIP dans tous les écrits qui sont issus du Plan d'action Saint-Laurent, donc des gouvernements, on a toujours identifié, dans les documents officiels, les comités ZIP comme les futurs cœurs ou les futurs

¹²⁴ Le nom du PARE l'indique lui-même : Plan d'action et de réhabilitation écologique.

organismes sur lesquels viendraient se greffer les tables de concertation régionales (Acteur en environnement, 2013).

De plus, le comité ZIP, dans l'optique de s'assurer que sa mission est cohérente avec les objectifs gouvernementaux et de se démarquer par rapport à la gamme des organismes environnementaux présents aux Îles, a mis en avant l'ensemble de ses compétences en concertation et s'est construit une philosophie d'action autour d'elles. À cet effet, le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine a insisté, à partir de 2011, sur l'idée que son C.A. soit une Table de concertation reconnue et il est ainsi devenu petit à petit une référence dans le domaine de la concertation locale jusqu'à la mise en place des TCR (voir le Chapitre IV). Cette transformation stratégique correspond au moment où le comité ZIP n'a plus été financé par un budget statutaire, mais plutôt par un accord de contribution. C'est alors que les bailleurs de fonds, dont Environnement Canada, ont instauré un système de reddition des comptes à propos de la concertation, c'est-à-dire qu'à partir de ce moment, le comité ZIP a dû justifier l'ensemble de ses actions par rapport à un objectif de concertation pour bénéficier de l'accord de contribution. Cependant, ce changement a d'importantes conséquences :

Oui, de la concertation, on en fait de... du bout des ongles jusqu'au... jusqu'au haut de la tête toute la longueur, mais il n'y a pas que ça. [...] ça va être difficile. Parce que le temps qu'on pouvait prendre autrefois, le petit peu de temps qu'on pouvait prendre pour monter des projets, aujourd'hui, on peut plus le faire, ça. Parce que ce n'est pas de la concertation. C'est de monter des projets, c'est de la gestion (Acteur en environnement, 2011).

On observe ici un basculement : la concertation n'est plus un moyen et devient une fin, et on voit aussi que l'organisme veut agir de façon neutre et transparente à ce sujet. Un changement dans le financement de l'instrument peut donc provoquer des répercussions majeures sur l'instrument.

Il reste que la question qui continue de se poser est la suivante : est-ce que la modification du rôle de cet instrument lui laisse encore ou non sa capacité à agir dans le dossier des hydrocarbures marins? Cette question est appropriée parce qu'il semble que si son mandat originel, soit la réhabilitation, avait été maintenu, l'organisme aurait considéré ce dossier comme étant primordial pour lui.

Pour répondre à cette question, il faut se pencher sur les compétences en concertation et sur la philosophie de l'organisme. Celui-ci joue, en effet, un rôle plus discret dans ces dossiers pour plusieurs raisons, notamment sa dépendance aux bailleurs de fonds gouvernementaux et la composition multisectorielle de son C.A. À ce sujet, Gareau (2000, p.101) explique, en citant Hamel (1997), que « la plupart des organismes qui bénéficient d'un financement gouvernemental ont atténué considérablement la portée contestataire et subversive de leurs actions. Ce phénomène est particulièrement marqué chez les groupes environnementaux locaux qui sont aux prises avec un sous-financement ». Par ailleurs, le comité ZIP ne peut jouir de la même indépendance que des organismes de pression comme Attention Fragiles. Cela s'explique aisément par la composition multisectorielle du C.A. du comité ZIP, C.A. qui utilise l'approche consensuelle comme mode de prise de décision. Ainsi, les 14 secteurs représentés au C.A. doivent s'entendre sur l'approche choisie par le comité ZIP pour aborder différentes questions :

Nous autres, ce qu'on pense, c'est que ça nous prend la représentativité de tout le monde autant vraiment que la municipalité que tout le monde soit assis à la table. Et que c'est comme ça qu'on va mieux aussi faire cheminer, avoir un meilleur portrait de la situation pour qu'on puisse mieux faire cheminer nos actions, on va être plus efficace si on veut sur le territoire (Acteur en environnement, 2011).

Un autre acteur en environnement nous a confié ceci :

Un comité ZIP va forcément avoir besoin de dégager une vision régionale face à un enjeu qui peut avoir une... donc des impacts régionaux. Un comité ZIP pourrait pas, par exemple, selon moi, du seul fait de son DG ou de son conseil d'administration restreint, donc le CE... prendre une position sur un enjeu sans à tout le moins dégager, par voie de concertation, une perspective régionale (Acteur en environnement, 2011).

On comprend alors que la philosophie du comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine est marquée par un cheminement continu vers la concertation et la neutralité. L'organisme pourrait même perdre son identité si des forces internes en venaient à s'affronter en son sein et à imposer certaines prises de position tranchées. D'ailleurs, Gareau (2013, p.101 et p.120) a remarqué que, pour les comités ZIP, « aucun projet relié à une problématique environnementale “trop politique” ou “trop chaude” n'a été réalisé jusqu'à maintenant ».

Cette posture n'empêche pas l'organisme de déposer systématiquement des mémoires à chacune des consultations publiques (BAPE, 2004; EES2, 2011; Étude d'impact Terre-Neuve, 2011) portant sur le dossier des hydrocarbures. Ces mémoires comportent des discussions sur les conditions de production de la décision (voir également le Chapitre VII) plutôt que des critiques frontales sur l'annonce et la mise en place des projets.

Cette situation fait en sorte que le comité ZIP doit composer avec les différentes interprétations des éléments qui la composent (la fin, les moyens et la philosophie qui guident sa façon de réagir à des projets controversés), et cela, dans un contexte insulaire où la compétition entre les organismes est féroce.

Nous nous questionnons donc sur la capacité de ce comité à dégager un consensus régional (pour l'archipel madelinot) sur des questions aussi controversées que le développement des hydrocarbures en mer, d'autant plus que l'instrument se donne comme but d'adopter une position neutre.

- **Des effets des techniques et des outils de l'instrument**

Maintenant, il serait important de comprendre comment les techniques et outils de l'instrument peuvent aussi expliquer la position discrète du comité ZIP sur les dossiers liés aux hydrocarbures. Il faut se rappeler que le comité ZIP existe depuis près de quinze ans et qu'il a donc été formé en même temps que le premier CTH. Comment expliquer que ce dossier ne fasse pas partie des actions phares de l'organisme?

Cela peut s'expliquer par le fait qu'au moment des consultations publiques organisées par le PARE (1999), l'enjeu des hydrocarbures n'était pas vraiment considéré comme prioritaire¹²⁵.

¹²⁵ Quelques années plus tard, ces Comités côtiers ont été formés pour chaque plan d'eau intérieur (voir Chapitre IV). Ces comités ne traitent pas du tout du dossier des hydrocarbures et se concentrent sur leur mission de mise en valeur des lagunes et de sensibilisation à leur égard.

Le PARE¹²⁶ est une « technique » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.14) utilisée par le comité ZIP pour assurer un exercice de consultation publique et mettre en place un plan d'action. Mais cette technique pose problème parce que c'est un processus exhaustif qui doit être réalisé en profondeur, ce qui exige beaucoup de temps et des ressources financières importantes. D'ailleurs, aucune consultation publique du même genre n'a été organisée. Il faut admettre que le comité ZIP a compensé ce manque en assurant un processus de concertation continue sur les projets en cours. Cependant, même si des projets peuvent être ajoutés à son mandat, le PARE ne fonctionne pas de façon très dynamique et ses priorités semblent fixées dans le temps malgré le changement de contexte :

Le PARE appartient pas au comité ZIP... le PARE appartient au territoire et aux acteurs du territoire [...] Fait que c'était vraiment ça, comme ça... qui était constitué le PARE et qui est toujours d'actualité aujourd'hui. Mais qu'on s'aperçoit qu'y faudrait qu'y soit remis à jour. Parce que 99, c'est sûr que les espèces aquatiques envahissantes... Mais on parlait pas de ça. L'érosion, on ne parlait pas beaucoup de ça. Y a beaucoup d'enjeux comme ça que... qui ont pas apparus [...]... donc là, le PARE a 10 ans... y a certains enjeux qui sont... intemporels. Comme on disait... la qualité de l'eau... Mais y a des enjeux qui seraient à... des choses à réactualiser... à réintroduire... (Acteur en environnement, 2011).

En effet, le comité ZIP n'a pas travaillé activement sur le dossier des hydrocarbures marins, mis à part quelques actions ponctuelles¹²⁷. Ce problème a été souligné depuis plusieurs années par l'ensemble des comités ZIP :

[...] [Ç]a fait plusieurs années et même l'ensemble des... comités ZIP, revendiquent depuis plusieurs années, ce serait intéressant de refaire une consultation publique sur le territoire pour remettre à jour, pour consolider

¹²⁶ Le Plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE) permet de prioriser une liste d'activités favorisant le développement durable maritime et littoral (voir le Chapitre IV) tout en mettant en place des mécanismes de concertation au niveau local.

¹²⁷ Ponctuellement, l'organisme a abordé ces questions, par exemple lorsqu'il a contribué, en 2009 à une étude menée par la Garde côtière canadienne à la suite du déversement de *l'Irving-Whale* visant à dresser « [...] un portrait réaliste de ce qui s'est passé lors du nettoyage des plages dans les années 1970 (...) » et « le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine coordonne actuellement un projet portant sur les connaissances locales en lien avec ces opérations de nettoyage » (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2009, p.15)

certaines choses, parce qu'y a beaucoup de choses qui évoluent vite....
(Acteur en environnement, 2011).

En effet, le PARE crée un effet latéral parce qu'il s'écarte l'instrument des débats clés du moment. À ce propos, un acteur spécialisé dans le domaine de l'environnement (2011) nous a expliqué les limites du PARE soit la lourdeur et la lenteur de son action (parce que les premières étapes comportent un exercice de consultations publiques) et son incapacité d'être mis à jour (parce que l'outil n'a pas le financement qui lui permettrait une bonne gestion de l'information). Cet acteur a établi un parallèle entre cet outil et les Plans directeurs de l'eau (PDE), lesquels disposent de moyens financiers récurrents qui leur permettent de se développer et de donner un portrait des enjeux clés plus juste et mieux actualisé que celui que peut faire le PARE :

Et également, de revisiter les enjeux, les priorités parce que en une dizaine d'années, les priorités régionales peuvent changer, effectivement..., [...] C'est un travail lourd dans le sens où y a toute une acquisition de connaissances de données. L'utilisation d'outils aussi, performants, dont les comités ZIP ne sont pas nécessairement tous dotés. Donc, je pense que dans le cadre de la mise à niveau d'un PARE, comme d'un PDE, ça nécessite du travail peut-être de longue haleine. On parle peut-être d'un processus qui peut durer deux ans d'un bout à l'autre qui permet à la fois la mise à niveau des connaissances, l'information du public, la consultation du public, et évidemment, après ça, tout le travail de rédaction et d'analyse qui vient avec ça. Une fois que c'est produit, il faut aussi revalider ce qu'y a à l'intérieur de ça, au niveau de la population. Parce qu'on a pu en échapper. Donc, ce n'est pas un processus qui est simple et qui peut se faire à moindres coûts. Y a un investissement à faire à ce niveau-là. Et actuellement, les comités ZIP ont pas les moyens de faire ces démarches-là (Acteur en environnement, 2011).

À ce sujet, il sera intéressant de constater comment les nouvelles TCR (voir le Chapitre IV) pourront à leur manière renouveler et élargir la vision de l'ensemble des enjeux territoriaux. Il faut se rappeler que la TCR a pour mandat de mener la concertation sur différents enjeux régionaux alors que le comité ZIP propose d'agir pour réhabiliter les milieux côtiers par la concertation. Est-ce que les TCR permettront la mise en place d'un nouvel exercice de consultation publique plus large? Il sera également profitable de voir comment le comité ZIP et la TCR aborderont parallèlement les dossiers controversés liés aux hydrocarbures tout en

maintenant la concertation comme philosophie de leur instrument. Finalement, la dernière question est de savoir ce que trois instruments permanents et continus (le comité ZIP, la TCR et la TCH), ayant chacun la concertation au cœur de leur fonctionnement, feront de ces nouveaux usages controversés.

5.5 Des instruments volontairement tronqués et dépolitisés : le cas de l'EES2 et la gouvernance provinciale

Nous abordons ici le cas d'instruments ponctuels, par opposition aux instruments continus tels que le comité ZIP, la TCH et la TCR (voir la section précédente). Nous verrons, dans cette section, comment sont mis en place des instruments temporaires, tels que les EES, dans le but d'assurer une meilleure intégration de tous les éléments en cause et une meilleure réflexion en amont de la prise de décision, et ce, avec un volet participatif.

Malgré certaines visées affichées, les ESS ont aussi mis en place des mécanismes verrouillant l'entrée dans le débat et limitant les possibilités de revoir la problématisation des enjeux. En effet, ces instruments tendent à automatiser la réflexion (par le recours à des éléments techniques et au jargon scientifique) et à empêcher les acteurs à prendre position sur des enjeux qui concernent leur avenir.

5.5.1 Qu'est-ce qu'une évaluation environnementale stratégique?

Le cas qui nous est apparu le plus emblématique est celui de l'Évaluation environnementale stratégique (EES) sur les hydrocarbures marins menée au Québec. Cet instrument devrait normalement permettre aux différents acteurs de contribuer à la prise de décision stratégique en ce qui concerne les plans, les programmes et les politiques, en tenant compte des principes du développement durable appliqués à un secteur en émergence tel que celui de la filière pétrolière en mer. Voici comment l'OCDE (2006) définit les EES :

Des approches analytiques et participatives de la prise de décision stratégique qui visent à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, les plans et les programmes et à évaluer leurs interactions

avec les considérations d'ordre économique et social (OCDE, 2006, dans Crowley et Risse, 2011, p.5).

Cet instrument est accompagné la plupart du temps d'un processus de consultations publiques afin de prendre en compte les positions de la société civile. Au moment où le gouvernement se tourne vers cet instrument, la pratique des EES « demeure embryonnaire et expérimentale » (Gauthier et Simard, 2011, p.57) au Québec. Le processus est peu balisé par les cadres normatifs d'action, ce qui rend possible un usage intéressé de cet instrument. Il est à noter que le BAPE s'est fait confier des mandats qui se rapprochaient de ceux des EES, notamment la réalisation d'audiences génériques sur des questions ponctuelles (Gauthier, Simard et Waaub, 2011, p.57 dans Gauthier et Simard 2011) telles que la gestion des déchets dangereux (1988-1990), la stratégie de gestion des forêts (1991), la gestion de l'eau (1999-2000) et la production porcine (2003), comme l'a expliqué Boursier-Lépine (2012, p.13). Quant au déroulement des EES, les quelques étapes génériques¹²⁸ qui les composent ont été relevées par Crowley et Risse (2011, p.9 et p.10).

5.5.2 L'origine des EES sur les hydrocarbures marins au Québec

C'est pour donner suite aux conclusions du BAPE de 2004¹²⁹ que le gouvernement du Québec a conçu un premier programme québécois d'évaluation environnementale stratégique (EES1), puis l'a mis en place à l'été 2009 (GENIVAR, 2011, p.S1). Ce programme porte sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin et s'inscrit dans le cadre de la Stratégie énergétique du Québec (2006-2015). Ainsi, en 2009, le MRNF a été mandaté pour mettre en place la réalisation d'un programme d'EES qui porte sur la mise en valeur des hydrocarbures marins, c'est-à-dire la possible mise en œuvre de travaux

¹²⁸ Il s'agit, comme l'expliquent Crowley et Risse (2011), des six étapes suivantes : 1) étape de tri préliminaire; 2) cadrage; 3) évaluation et comparaison des options de solution et définition des mesures à prendre pour réduire les impacts négatifs ou maximiser les impacts positifs des options retenues; 4) révision; 5) prise de décision; 6) mise en œuvre et suivi.

¹²⁹ La commission du BAPE (2004, p.91) indiquait « que l'évaluation des enjeux de l'exploitation des hydrocarbures dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent devrait être faite dans le cadre d'une évaluation environnementale stratégique intégrant les aspects sociaux, économiques et biophysiques. Cette évaluation devrait être complétée préalablement à l'autorisation de tous les travaux d'exploration ».

d'exploration et d'exploitation des ressources pétrolières et gazières en milieu marin. Cette EES régionale et sectorielle a porté sur des territoires marins. Il s'agissait d'apporter un éclairage sur la question des conséquences environnementales de la mise en place d'activités d'une telle industrie et de leur développement, tant en ce qui concerne l'exploration que l'exploitation.

La première EES, nommée ESS 1, était consacrée au territoire marin de l'estuaire maritime du Saint-Laurent et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent (voir la Figure 5.5). Après le dépôt du rapport préliminaire de l'EES1 (un document de 800 pages, AECOM Tecsalt Inc. (2010), aucune consultation publique n'a été menée parce que le gouvernement du Québec¹³⁰ a pris la décision de ne pas permettre l'exploration et l'exploitation pétrolières et gazières dans le bassin de l'estuaire maritime et la partie nord-ouest du golfe du Saint-Laurent.

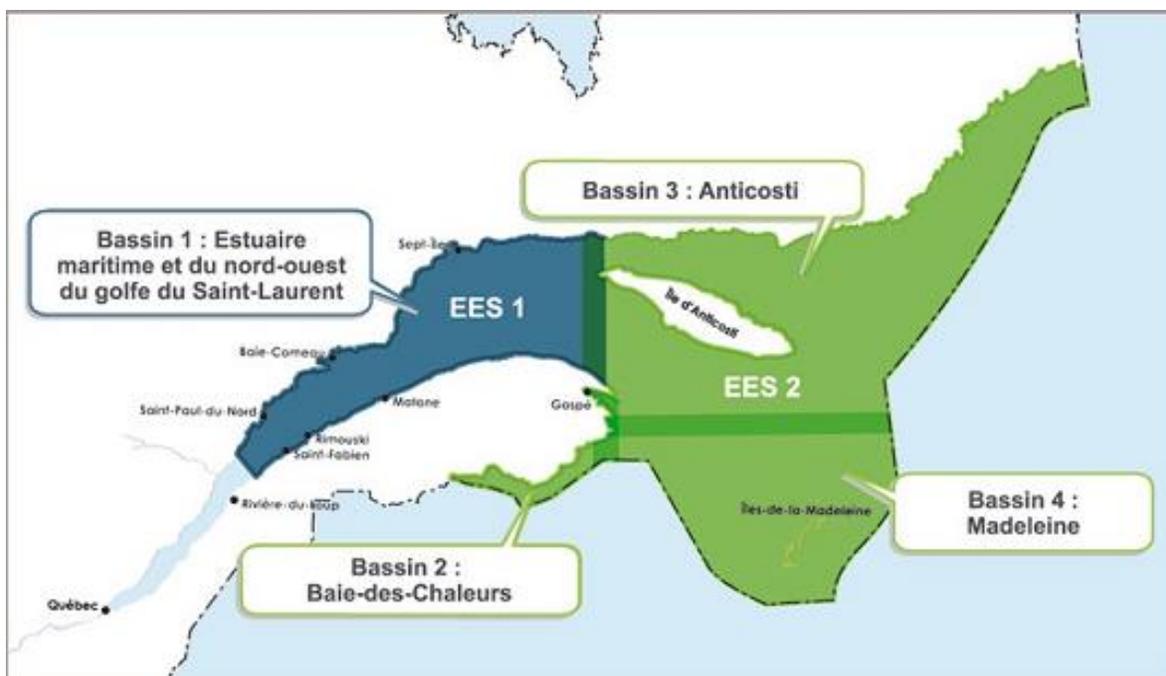


Figure 5.5. Territoire couvert par l'ensemble des EES (Source : Gouvernement du Québec, 2011).

¹³⁰ Le gouvernement se basait alors sur le rapport préliminaire de l'EES 1 (800 p.).

Cette décision a été basée sur le fait que le rapport indiquait que le bassin était peu propice à la tenue d'activités pétrolières. À cet égard, le 13 juin 2011, la loi n° 18 limitant les activités pétrolières et gazières est entrée en vigueur, loi par laquelle le gouvernement du Québec a interdit, notamment toute activité de mise en valeur des hydrocarbures dans la partie du fleuve Saint-Laurent située à l'ouest de l'île d'Anticosti (c'est ce que nous avons désigné par l'expression « moratoire permanent » à la Section 5.3.5.2).

La deuxième EES, nommée EES2, s'est penchée sur les bassins d'Anticosti, de la Madeleine et de la Baie-des-Chaleurs (voir la Figure 5.5). Elle a débuté en avril 2010. Le processus comprenait l'étape de dépôt du rapport préliminaire suivie de celle des consultations publiques. Une approche participative a été mise en place auprès des communautés côtières et insulaires, et auprès des communautés autochtones. Nous avons pu suivre l'étape de dépôt du rapport préliminaire et trois des cinq types¹³¹ de consultations publiques proposés lors de ce processus, à savoir :

- une consultation publique en ligne;
- la journée d'ateliers prévue à Cap-aux-Meules le 8 novembre 2012;
- la séance publique de partage d'information prévue pour les communautés côtières et insulaires madelinienne du 9 novembre 2012 à Cap-aux-Meules.

5.5.3 Une EES dans les mains du privé

De façon générale, cet instrument est peu connu du public, d'autant plus que dans le cas des hydrocarbures marins, le processus n'est pas mené par le BAPE, mais par une firme de consultants extérieure au gouvernement. En effet, la Direction générale hydrocarbures et biocarburants (DGHB) du Secteur de l'énergie du MRNF, avec l'appui du gouvernement du

¹³¹ Du 3 octobre 2011 au 5 janvier 2012, les cinq types de consultations suivantes ont eu lieu : 1) consultations publiques en ligne ; 2) ateliers de partage d'information avec les communautés autochtones; 3) ateliers de partage d'information avec les organismes régionaux; 4) séances publiques de partage d'information les communautés côtières et insulaires préalablement visées; 5) ateliers de partage d'information avec les groupes nationaux.

Québec, a donné à la firme GENIVAR Inc. le mandat de mettre en œuvre le programme d'Évaluation environnementale stratégique (EES2).

La firme GENIVAR a obtenu ce mandat pour réaliser cette EES après un processus d'appel d'offres public. Malheureusement, cet instrument reste peu connu du public, qui sous-estime son importance sociale et son poids politique, et il est, de plus, au cœur de plusieurs conflits d'intérêts.

Nous pouvons décoder un « geste politique » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.358) dans le choix de ce nouvel instrument qui a contribué à dépolitiser le débat en véhiculant « une représentation des problèmes » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.16). C'est d'ailleurs le même instrument que le gouvernement a ensuite choisi, suite aux orientations du BAPE sur le gaz de schiste de 2010 : « [...] la réalisation d'une EES qui viserait à répondre aux principales questions relativement aux impacts potentiels du développement d'une exploitation de la ressource gazière au Québec, une démarche que la commission d'enquête considère comme essentielle à mettre en place par le gouvernement du Québec » (BAPE, 2011, p.223). Notons que ce processus fut au départ vivement contesté notamment à cause de la constitution d'un comité pilote considéré comme « bidon » non indépendant devant mettre en œuvre l'instrument, des pratiques où l'État se retrouve à la fois juge et partie (Battelier et Sauvé, 2011, p.52)

Nous avons observé trois effets induits par l'instrument qui inscrivent les processus portés par l'instrument dans une logique de politisation-dépolitisation et qui pose problème. Le premier de ces effets est que l'instrument (EES2) a construit une problématisation particulière des enjeux qui a limité la port e de la réflexion. Le deuxième effet est que le choix du chargé de projet a d l gitim  l'instrument et sa port e objective d'aide à la décision. Le troisième et dernier effet concerne le format des consultations publiques qui a limité les parties prenantes à réagir. Nous allons présenter ci-dessous chacun de ces effets.

5.5.4 Une lecture des effets de l'EES2

5.5.4.1 *Un cadrage qui induit une problématisation particulière des enjeux*

Tout d'abord, il faut savoir que le rapport préliminaire de 671 pages de la firme GENIVAR (2011b) avait pour objectifs « d'acquérir et de diffuser des connaissances relatives à l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures » (p.16) et plus précisément comme son nom l'indique vise la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie de Chaleurs. Très clairement, mettre en avant ces objectifs ne permet pas de remettre en question la filière des hydrocarbures en mer ni d'entamer une véritable réflexion stratégique sur la question. L'instrument vise plutôt à produire une réflexion basée sur un parti pris en faveur de « la mise en valeur des hydrocarbures ». Ce cadrage est restreint et ne permet pas d'adopter une approche large pour appréhender la question des hydrocarbures. La problématique ne porte pas sur le « pourquoi » il serait intéressant ou non de développer la filière des hydrocarbures, mais plutôt sur le « comment ». Ce type de questionnement oblige à mener la réflexion strictement en termes d'expertise scientifique et d'ingénierie.

Le cadrage¹³² de cette EES a été établi à l'interne par le MRNF, avec l'aide d'un comité interministériel restreint et sans aucune consultation auprès de la société civile, ce qui contribue au verrouillage de sa problématique. Cela constitue également une façon de « nommer le débat », donc de désigner « ce qui est et aussi ce qui n'est pas en débat », ce qui cause ensuite de savants arbitrages (Blatrix, 2010, p. 230).

L'argumentaire développé par GENIVAR (2011 b) dans l'étude préliminaire ne permet pas de déroger à ce chaînage logique, comme le souligne le document d'information mis à la disposition du public en vue de l'inciter à prendre part à l'approche participative :

GENIVAR souhaite votre participation pour bonifier la version préliminaire de l'EES2 afin que vos préoccupations et vos observations

¹³² Il s'agit de la deuxième étape clé du processus d'EES, comme cela est indiqué dans l'article de Crowley et Risse (2011).

soient intégrées aux recommandations formulées pour une éventuelle mise en valeur durable des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent et dans la baie des Chaleurs. Pour s'assurer d'atteindre cet objectif, certains sujets ne seront pas abordés, car il ne s'agit pas d'enjeux liés aux présents mandats : il s'agit de la Stratégie énergétique du Québec; du choix d'exploiter ou non les hydrocarbures en milieu marin; de l'exploration et de l'exploitation du gisement Old Harry; du gaz de schiste et de l'objectif et de la portée de l'EES2 (GENIVAR, 2011a, p.4).

Cette façon de baliser la problématique a été critiquée. Par exemple, une citoyenne des Îles-de-la-Madeleine a réagi sur son blogue de cette manière :

En commençant, je dois vous avouer que j'ai de la misère avec le titre de votre rapport : « Programme d'évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2) ». Le titre le dit : la prémisse de départ, c'est l'exploration et l'exploitation de ces ressources. Vous êtes des scientifiques; vous reconnaîtrez que ce parti-pris impose un gros biais à toute la démarche qui vous a conduit à produire ce rapport. D'où le sentiment que la décision est prise et que toute cette démarche ne vise qu'à faire que la population avale la pilule (Citoyenne madelinienne, novembre 2011).

L'organisme environnemental Attention Fragiles a, pour sa part, condamné l'entièreté du processus :

La portée du mandat (« *scoping* ») de l'EES aurait dû, au préalable, faire l'objet de consultations publiques et ainsi répondre aux attentes de la population. Le mandat de GENIVAR exclut d'emblée de nombreux éléments tels que la pertinence d'implanter ou non une industrie pétrolière québécoise dans le Golfe, la notion pourtant essentielle d'acceptabilité sociale, la possibilité de mener de nouvelles recherches à l'intérieur de l'EES, la stratégie énergétique du Québec [...]. Le gouvernement du Québec n'a jamais caché son préjugé favorable relatif à une éventuelle exploitation d'hydrocarbures dans le Golfe. Le fait d'exclure d'emblée du mandat certains aspects fondamentaux a eu pour effet d'introduire un biais dans l'analyse globale des enjeux en cause. (Mémoire d'Attention Fragiles, EES2, 2011).

Cette façon de construire la problématisation des enjeux fait en sorte que tout semble décidé d'avance. Le choix de morceler le territoire en différents blocs pour conduire les études a également conduit à une problématisation particulière des enjeux qui néglige l'approche

écosystémique. Dans la proposition de GENIVAR, l'aspect technique de l'instrument et la cartographie morcelée du golfe proposée par le document de consultation sont les premiers éléments qui attirent l'attention, ce qui déforme ainsi les enjeux et la manière de poser la problématique. De plus, il devient plus difficile, voire impossible de mener une réflexion intégrée sur un territoire s'il a préalablement été morcelé.

5.5.4.2 *Un processus porté par des organismes « juges et parties »*

Le fait que le gouvernement confie le processus d'EES au MRNF et non au MDDEP¹³³, comme dans le cas de l'exploration du gaz de schiste, pose un problème de cohérence et également d'objectivité en ce qui concerne la mise en place de la démarche. En effet, le MRNF est une organisation dont la mission même comporte la mise en valeur de ressources naturelles telles que les hydrocarbures marins.

Le fait que ces consultations et que l'étude soient menées par une entreprise privée (GENIVAR) soulève également des critiques à propos de la neutralité et de la transparence d'un tel processus. Il faut ajouter à cela le fait que « la pratique de l'évaluation environnementale stratégique demeure embryonnaire et expérimentale » (Gauthier et Simard, 2011, p.57), ce qui laisse la porte ouverte à des pratiques permettant à de possibles conflits d'intérêts de se produire. Les règles à la base de l'instrument n'ont pas d'assises assez fortes pour empêcher ce genre de situation.

Or, le fait de confier une EES à un bureau d'étude serait une pratique courante, selon Jean-Pierre Revéret¹³⁴ (2011), consultant expert pour le MRNF et vice-président de la firme du Groupe AGEKO, un bureau d'étude spécialisé dans les études d'impact sur l'environnement et les EES.

¹³³ De plus, une somme de 748 500 \$ a été allouée pour réaliser l'EES 2, comparativement aux 7 millions de dollars pour l'EES sur le gaz de schiste. Cette énorme différence de moyens s'est reflétée, entre autres, dans l'absence de production de nouvelles données et d'études pour l'EES 2.

¹³⁴ Jean-Pierre Revéret est co-auteur, avec Pierre André et Claude Delisle, du manuel intitulé *Évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique*.

Il reste que, même si le recours au privé pour un tel processus est fréquent, la question de la neutralité et de la transparence pose problème. Ces questionnements sont d'autant plus justifiés que la presse révélait, au cours du printemps 2011, que le groupe d'ingénierie GENIVAR (Shields, 2011) avait acquis une société albertaine spécialisée dans la conception et la gestion d'installations pétrolières et gazières (il s'agirait de la firme Tundra Engineering Associates). Cette acquisition semble provoquer un possible conflit d'intérêts : en effet, comment une firme ayant des intérêts dans le secteur de l'énergie fossile pourrait-elle évaluer objectivement les risques que posent l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures? Nous nous interrogeons sur la stratégie, presque ouvertement assumée, de l'État de s'en remettre au privé pour ce dossier, particulièrement dans un contexte où les intérêts de pétrolières puissantes sont en jeu.

5.5.4.3 *Le poids de l'expertise scientifique*

Nous tenons à souligner que c'est par l'entremise d'un questionnaire en ligne qu'il a été proposé aux populations côtières d'être consultées. Ce questionnaire, en raison de sa très grande complexité et de sa très grande longueur, ne répondait pas aux attentes qu'ont les citoyens envers une véritable consultation publique où il aurait été possible d'entendre les différents points de vue de façon transparente. Un peu plus d'un mois a été accordé aux participants pour répondre à un long questionnaire et s'approprier le rapport préliminaire de l'EES2 de 670 pages (du 3 octobre au 18 novembre 2011). À la suite des revendications faites lors des séances d'information, la période de consultation a finalement été prolongée jusqu'au 16 janvier 2011.

Comme les citoyens ne disposent pas tous du temps et des informations suffisantes pour pouvoir donner un avis éclairé sur ce rapport fortement technique de 670 pages, certains d'entre eux ont pu être de fait exclus du processus de consultation. Les citoyens ne sont pas tous outillés pour analyser et synthétiser de l'information si pointue en si peu de temps. Cela crée alors des inégalités entre les acteurs consultés de façon supposément équilibrée. D'ailleurs, Blatrix a fait part de ses réflexions à ce sujet : « La participation à ces procédures est très inégalement répartie et elles favorisent les participants qui en maîtrisent le langage

spécifique » (Blatrix, 1996; Neveu, 2003 dans Blatrix 2010, p. 228). Dès lors, on peut se demander si le recours de plus en plus fréquent à ces dispositifs ne creuse pas les inégalités entre les participants qu'il serait pourtant censé contribuer à combattre (Blatrix, 2010).

Par ailleurs, la mise en ligne du questionnaire place le public à distance, tout comme le fait que les séances d'information ne se sont arrêtées que dans quelques villes et qu'elles ne correspondaient pas non plus à de véritables consultations publiques, contrairement à celles qu'auraient pu organiser, par exemple, le BAPE.

Nous pensons que ces mécanismes tendent à automatiser le processus porté par l'EES, qu'ils dépolitisent l'action publique et qu'ils limitent l'apport d'arguments opposés au développement de ces filières.

Au moment des consultations, aucun mécanisme n'avait été prévu pour rendre publics les commentaires exprimés lors des séances ponctuelles d'information ni même les commentaires reçus sous forme de réponses aux questionnaires en ligne. Il était donc impossible de se saisir de ces éléments ni d'y réagir pour construire un débat public. En revanche il est intéressant de s'interroger sur la rationalité à laquelle répond le questionnaire. S'agit-il d'une logique quantitative? Si oui, en quoi cette logique comptable permet-elle d'éclairer les préoccupations du public? Ces questions renvoient aux effets produits par l'automatisation quantitative créée par le questionnaire et donc aux effets de l'instrument.

De nombreux organismes et citoyens ont choisi la voie du mémoire pour réagir librement au rapport préliminaire, et ce, même si ce mode de consultation n'était pas prévu par l'instrument. D'ailleurs, la Coalition Saint-Laurent a préparé un mémoire type pour permettre au public de s'en inspirer et d'être ainsi outillé pour réagir (voir Annexe E.1). Ce mémoire type portait ceci comme en-tête :

Les commentaires du public sont sollicités uniquement par le biais d'un questionnaire en ligne qui nous paraît trop complexe, trop difficile d'utilisation et trop peu flexible pour permettre une véritable expression de nos opinions. De plus, nous désirons que nos commentaires jouissent d'une diffusion adéquate, ce qui ne nous semble pas possible par le biais d'un formulaire électronique. Pour toutes ces raisons, nous préférons vous faire

parvenir nos commentaires sous la forme d'un mémoire (Coalition Saint-Laurent, mini mémoire, 2011, p.1).

Toutes ces lacunes des processus liés à l'EES semblent créer des tensions envers l'instrument parce qu'elles ont comme conséquence d'exclure toute forme de débat sur les raisons pour lesquelles la filière des hydrocarbures devrait être considérée comme viable ou non, et d'exclure toutes les discussions corrélées à ces questions. La problématisation n'est pas aussi large qu'elle aurait pu l'être si, par exemple, la question de la Stratégie énergétique du Québec avait été abordée. La façon dont l'instrument est conçu fait en sorte qu'il semble y avoir un parti pris. L'instrument ne remet pas en question la filière par l'entremise d'un portfolio énergétique large. S'agit-il de tentatives pour éviter ou contourner la mise en place d'un véritable débat public? Le fait d'orienter le débat public sur le « comment » la mise en valeur des hydrocarbures pourrait se faire (plutôt que sur le « pourquoi ») n'est-il pas une forme de manipulation?

Finalement, nous constatons que le cadrage de l'instrument, la place accordée au secteur privé et le poids de l'expertise scientifique ont créé de la conflictualité envers l'instrument. Celui-ci, en négligeant les règles d'éthique, de transparence et d'impartialité, discrédite le processus d'EES et, indirectement, toute la démarche stratégique entreprise par l'État en amont dans ses plans, ses programmes et ses politiques. Les consultations publiques offertes par l'EES semblent être finalement des lieux où s'affichent des « arrangements négociés préalablement » (Blatrix, 2010, p.113). Le vide institutionnel caractérisant ces démarches d'EES a conduit à tous ces dérapages et remet en question la légitimité des mécanismes de structuration des politiques publiques qui seront déterminés en fonction des conclusions de l'EES.

5.6 L'émergence de contre-pouvoirs

Pour de nombreuses raisons, il nous est difficile de concevoir qu'une véritable gestion intégrée pourrait se concrétiser à partir des instruments que nous avons observés. Comme il a été dit, ces instruments n'ont pas suffisamment accordé de place au débat et ont contourné la conflictualité. Plusieurs de ces lacunes ont été corrigées à leur manière par des citoyens

ordinaires et par l'organisme Attention Fragîles. Au fil des mobilisations, les mouvements populaires ont créé une forme de gouvernance émergente qui a tenté de s'imposer comme contre-pouvoir face à la gouvernance des pouvoirs publics. Elle s'est construite dans les instruments, autour d'eux et envers eux.

Avec l'aide d'Attention Fragîles, plusieurs vagues de mouvements populaires ont vu le jour. Ces mouvements populaires sont nés de regroupements citoyens. Au départ, ces mouvements sont nés des réactions de jeunes Madelinots et néo-Madelinots¹³⁵, dont certains ont fait le choix de revenir aux Îles-de-la-Madeleine ou de s'y installer pour profiter de la qualité de vie de ce milieu. Ils se sont alliés à de nombreux autres Madelinots sensibles à la cause environnementale, entre autres à ceux qui voulaient contribuer au développement de l'industrie touristique. Nous proposons de revenir maintenant sur ces nouvelles formes d'agitation qui se sont produites dans les instruments, autour d'eux et envers eux, dans le but de les modifier.

5.6.1 Madelinots pour le respect du Golfe : mouvement populaire

Le mouvement Madelinots pour le respect du Golfe (MRG)¹³⁶ s'est créé à la suite des inquiétudes exprimées par de nombreux Madelinots après avoir appris par différents réseaux que la compagnie Corridor Resources Inc. projetait d'effectuer des levés sismiques dans le golfe du Saint-Laurent. Les membres de ce mouvement ont profité d'un colloque sur le tourisme qui s'est déroulé à l'automne 2003 pour présenter au public un photomontage de leur propre cru : « Et qu'y avait-il sur cette image? La photo typique des publicités touristiques des Îles, soit un couple contemplant un magnifique paysage, sauf que le décor était agrémenté d'un superpétrolier et d'une tour de forage pétrolier » (Rioux, 2015, p.261). Cette image a eu l'effet d'un électrochoc :

¹³⁵ Les néo-Madelinots sont des individus qui ne sont pas natifs des Îles-de-la-Madeleine, mais qui ont décidé d'y vivre.

¹³⁶ L'appellation ressemble à celle du Regroupement madelinot pour la protection du Golfe (RMPG), qui, comme nous l'avons vu dans la section précédente, avait vu le jour en réaction au naufrage de l'*Irving Whale*. Cependant, en 2003, ce regroupement n'existait déjà plus.

Ces jeunes-là ont eu la surprise, à ma connaissance, c'est... L'historique, lors d'un colloque touristique en 2003, je sais pas qui avait mis sur l'écran une image de la mer aux Îles, un paysage des Îles donnant sur la mer. Mais y avait une plateforme pétrolière. C'était là. Juste un petit peu pour. Là, c'est là que... il y avait quelques jeunes qui étaient là parce que certains travaillaient dans le secteur touristique, ils essaient de s'implanter dans le domaine. Alors, ils étaient au colloque. Et je me souviens. Moi, j'y ai participé à ce colloque là et on... ils s'étaient parlé entre eux en disant – Qu'est-ce que c'est ça? À force de se parler, ils ont décidé de dire – On va aller voir au fond des choses. Le fond des choses, qu'est-ce que c'est, ce projet-là? C'est la première fois qu'on en entend parler. Pis effectivement, on entendait parler de rien. À peu près. Donc, personne n'était sur le qui-vive ici en rapport avec ce qui se pratiquait dans le Golfe, y avait des levés sismiques qui se pratiquaient dans tout le Golfe du Saint-Laurent, à l'insu de tout le monde (Acteur madelinot, 2011).

Le groupe nouvellement constitué s'est alors donné ceci pour mission :

Informier, sensibiliser et mobiliser la population au sujet des projets d'exploration et d'exploitation gazière et pétrolière (sur le fond Old Harry) et au niveau terrestre (à Fatima) pouvant créer des impacts sociaux, économiques et environnementaux aux Îles-de-la-Madeleine et dans le golfe du Saint-Laurent (MRG, Mémoire DM51 du BAPE, 2004, p.2).

Il est également à noter que le Groupe de recherche et d'éducation sur les mammifères marins (GREMM) a été l'un des premiers à manifester ses inquiétudes par rapport aux levés sismiques et qu'il a permis d'alimenter en informations tous les groupes mobilisés sur la question, notamment le regroupement MRG.

Les premières manifestations liées à la question des hydrocarbures organisées, notamment, par le mouvement MRG ont eu lieu à Cap-aux-Meules en novembre 2003. On y invitait la population à s'informer sur les levés sismiques :

Alors, y a une poignée de gens qui sont venus – moi, comme j'étais déjà en alerte par rapport à l'environnement, avec ma conjointe, on a participé avec les jeunes à cette première manifestation. Et je me souviens, un des slogans qu'y disaient – Exploration = Exploitation. Donc on faisait tout de suite le lien entre exploitation et... exploration exploitation (Citoyen madelinot, 2011).

Les acteurs de MRG ont également organisé des réunions et ont instauré les premières formes de concertation locale pour le dossier des hydrocarbures. Ils ont aussi été les auteurs de bulletins d'information sur l'exploration et l'exploitation qui ont circulé de 2003 à 2004 : *L'info-Petgaz aux Îles*.

Véritables acteurs d'une « gouvernance immanente »¹³⁷ (Divay et Belley, 2012, p.12) et émergente, ils se sont alliés à des groupes environnementaux du Québec pour demander un BAPE et, comme l'explique un citoyen madelinot, c'est le manque crucial d'information qui a principalement motivé leurs actions :

Au départ, ce qu'i' disaient – On a besoin d'informations. I' prenaient pas position. C'était de l'information, y en avait pas. Alors, on faisait pression pour obtenir l'information et pendant ce temps-là, tout le groupe travaillait à faire de la recherche sur Internet pour documenter le sujet. Et effectivement, on avait une bonne documentation, sur par exemple... L'exemple, les catastrophes de partout. Ça a commencé plus par ça (Citoyen madelinot, 2011).

MRG s'est joint à Attention Fragîles pour faire des pressions sur la Municipalité afin qu'elle mette en place un Comité de travail sur les hydrocarbures (voir la Section 5.6.2).

5.6.2 Madelinots en alerte : mouvement virtuel

À la suite du BAPE de 2004, la mobilisation a commencé à décliner et MRG est tombé en veilleuse. Cependant, les échanges d'informations par courriels se sont poursuivis pendant quelques années et se sont transformés en veille informationnelle.

Par ailleurs, un autre mouvement, Madelinots en alerte, s'est créé à la suite de la dissolution du groupe Madelinots pour le respect du Golfe et a été actif dans les années 2007-2008. Le groupe Madelinots en alerte voulait dénoncer à la fois la problématique des sacs de mazouts

¹³⁷ La « gouvernance immanente » se déploie à côté de la gouvernance délibérée (intentionnelle) et « dans le fonctionnement des deux sous-systèmes (matériel et actionnel) à travers les décisions de tous les membres ». Elle opère « à travers la multitude des comportements de tous les acteurs du système d'action collective locale » (Divay et Belley, p.12 et p.14). Dans notre cas d'étude la gouvernance immanente est émergente et tant à reconstruire un bien commun autour d'un vaste écosystème maritime.

contaminés au BPC qui continuait à refaire surface sur les plages et les projets d'exploitation de gisement de gaz naturel dans le sous-sol madelinot. Ce groupe était surtout virtuel et regroupait une cinquantaine de correspondants.

5.6.3 Attention Fragiles : une voix madelinienne dans la Coalition Saint-Laurent, véritable groupe de pression

Au printemps 2010, soit deux ans après la réactivation de la TCH, les projets d'exploration pétrolière en mer avancent et la catastrophe de la plateforme Deepwater Horizon rend très concrets les risques liés à la filière des hydrocarbures marins. Attention Fragiles cherche alors des appuis pour militer en faveur d'un moratoire complet sur tout projet d'exploration et d'exploitation pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent. À ce moment, les actions d'Attention Fragiles ne sont plus suffisantes, même combinées aux différents mouvements locaux.

L'organisme a donc besoin de donner de l'ampleur à son action militante et est aussi à la recherche d'outils de conservation. C'est lors de l'organisation d'un premier symposium sur les aires marines protégées¹³⁸ (AMP), qui s'est tenu à Rimouski en juin 2010, qu'ont pu se nouer plusieurs alliances déterminantes pour l'action environnementale militante contre les projets pétroliers. En effet, l'évènement a permis de réunir différents acteurs concernés par la conservation du milieu marin afin de faire avancer la mise en place d'aire marine protégée. L'exploration et l'exploitation pétrolières en mer ont alors été présentées comme faisant partie des principales embûches au développement d'un réseau d'aire marine protégée¹³⁹. À l'issue de ce symposium, une première coalition d'acteurs s'est formée, comprenant

¹³⁸ Le symposium a été organisé par la Société pour la Nature et les Parcs du Canada, section Québec (SNAP) et l'équipe du Projet de conservation marine Tawich de l'université McGill et de l'université Concordia.

¹³⁹ La mise en place d'une aire marine protégée aux Îles-de-la-Madeleine est un projet de longue date qui est, depuis décembre 2011, soumis à une étude de faisabilité menée conjointement par le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. Depuis presque 10 ans, le projet est régulièrement mis à l'agenda du gouvernement du Québec comme de celui du Canada, mais le positionnement de l'industrie gazière sur le site Old-Harry n'a fait que complexifier des relations intergouvernementales (fédérales-provinciales) déjà très sensibles. En effet, depuis plusieurs années, le projet est resté sur la glace en raison de différends territoriaux opposants les deux paliers de gouvernement.

Attention FragÎles, la Société de conservation de la nature et des parcs (SNAP), la Fondation David Suzuki¹⁴⁰ ainsi que Nature Québec¹⁴¹. C'est dans ce contexte qu'est née la Coalition Saint-Laurent, en novembre 2010, soit cinq mois après le symposium sur les aires marines protégées. Les membres du Comité d'orientation de cette coalition sont : Attention FragÎles (à l'échelle locale des Îles-de-la-Madeleine), la Fondation David Suzuki (à l'échelle nationale), Nature Québec (à l'échelle provinciale) et la SNAP Québec (à l'échelle provinciale).

Il est à noter que Stratégies Saint-Laurent et le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine ne sont pas associés à la Coalition Saint-Laurent même si les membres fondateurs de la coalition se sont tournés, au départ, vers Stratégies Saint-Laurent pour lui demander de se joindre à elle. Cela dit, sans faire partie de la coalition, Stratégie-Saint-Laurent et les comités ZIP du Saint-Laurent maritime¹⁴² appuient¹⁴³ quand même le mouvement pour l'imposition d'un moratoire¹⁴⁴ sur tous les forages sous-marins dans le Golfe (Francoeur, 2010). Cependant, seul le comité ZIP Sud de l'estuaire a décidé de devenir membre de la Coalition Saint-Laurent.

Par ailleurs, cette coalition a été créée précisément dans le but de convaincre les autorités gouvernementales d'adopter un moratoire sur l'exploration et l'exploitation gazière et

¹⁴⁰ La Fondation David Suzuki est un organisme de pression et de sensibilisation qui veille à protéger l'environnement et s'est établi au Québec en 2008. L'organisme dédie une partie de ses actions à la protection des océans, des côtes et des environnements marins canadiens depuis le printemps 2011 : <<http://www.davidsuzuki.org/fr/champs-dintervention/oceans-et-eau-douce/projets/le-saint-laurent-notre-fleuve-vivant/decouvrez-le-saint-laurent-notre-fleuve-vivant/>>.

¹⁴¹ Rappelons que Nature Québec (anciennement connue sous le nom de l'UQCN) a permis la fondation de Stratégie Saint-Laurent (avec l'appui de plusieurs autres groupes environnementaux) et que ce groupe milite depuis très longtemps pour la protection du Saint-Laurent.

¹⁴² Il s'agit des comités ZIP du Saguenay, de la rive nord de l'estuaire, du sud de l'estuaire, de la Côte-Nord, de la Baie-des-Chaleurs et des Îles-de-la-Madeleine.

¹⁴³ <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/292470/hydrocarbures-dans-le-golfe-du-saint-laurent-strategies-saint-laurent-appuie-le-moratoire-preventif>>

¹⁴⁴ Stratégie Saint-Laurent a aussi réagi à l'EES 2, notamment en fournissant un mémoire, tout comme l'a fait aussi le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine.

pétrolière dans l'ensemble du golfe du Saint-Laurent, mais aussi pour créer des débats en transmettant les informations disponibles sur les projets dans le Golfe.

Le changement d'échelle provient d'un mandat « pangolfe » que s'est fixé l'organisme et qui vise précisément à faire de la coalition un groupe de pression interprovincial réunissant l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador. De plus, la coalition appelle à se rallier à elle non seulement les organismes et les associations, mais aussi tous les individus.

Nous montrerons plus loin, dans la section sur la conflictualité (Chapitre VII), que la coalition jouera un rôle clé dans la construction et la diffusion du discours « golfe » associé au « moratoire ».

5.7 Mise en perspective et retour sur une actualité prolifique

Nous citerons, dans cette section, plusieurs événements clés de l'actualité qui se sont déroulés après notre prise de données intensive (voir la Figure 5.6).

- **Le rapport final de l'EES2**

Le dépôt du rapport final de l'EES2 sur « l'évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs » s'est fait en septembre 2013 (GENIVAR, 2013b).

Ce rapport dresse un total de huit constats : 1) le besoin d'une révision des orientations du Québec en matière énergétique; 2) le fait que l'acceptabilité sociale n'est pas acquise; 3) l'importance de tenir compte des leçons de l'accident Deepwater Horizon; 4) la nécessité de la prise en compte de la globalité du golfe du Saint-Laurent et de la baie des Chaleurs; 5) les déficiences de l'actuelle capacité d'intervention en cas d'urgence; 6) l'absence de loi sur les hydrocarbures; 7) la présence de lacunes en ce qui concerne l'encadrement des activités d'exploration et d'exploitation; et 8) la présence de lacunes en ce qui a trait aux connaissances

sur cet écosystème. À partir de ces constats, plusieurs recommandations et moyens d'action ont été proposés.

- **L'après EES2... d'autres EES...**

Au moment du dépôt du rapport, la ministre des Ressources naturelles de l'époque (Martine Ouellet, du gouvernement péquiste minoritaire) s'est engagée à poursuivre le travail pour « mesurer les impacts environnementaux et mettre en place l'ensemble des moyens de mitigation pour l'environnement ainsi que pour mesurer les impacts sociaux et évaluer les retombées économique pour l'ensemble des Québécois ». D'ailleurs, la ministre a proposé de former deux comités d'experts, l'un pour le volet technique et l'autre pour le volet économique. Il est clair que ces propositions de la ministre laissent la voie ouverte à la mise en place et au développement de la filière des hydrocarbures et qu'elles ne permettront pas de combler le manque de connaissances environnementales sur le fonctionnement de cet écosystème. En réaction à ces propositions de la ministre, plusieurs groupes environnementaux dont la Coalition Saint-Laurent ont demandé la mise en place d'un BAPE portant uniquement sur la question de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures. Cependant, cette idée n'a été pas été retenue par le gouvernement majoritaire libéral de Philippe Couillard, qui a succédé au gouvernement péquiste et a annoncé, dans un nouveau Plan d'action des hydrocarbures (mai 2014), la mise en place de certains instruments : réalisation d'une EES sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures (hydrocarbures marins et hydrocarbures terrestre)¹⁴⁵ et mise en place d'une EES pour l'île d'Anticosti¹⁴⁶ d'ici à la fin de l'année 2015. Comme nous l'avons expliqué précédemment, les instruments comme les EES donnent plus de marge de manœuvre au gouvernement et il sera alors très intéressant de les analyser par l'instrumentation. Ce travail d'analyse par les outils de l'instrumentation

¹⁴⁵ Gouvernement du Québec (2014). *L'EES globale sur les hydrocarbures [en cours]*. Repéré à <<http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques.asp#global>>

¹⁴⁶ Gouvernement du Québec (2014). *EES propre à Anticosti [en cours]*. Repéré à <<http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques.asp#global>>

nous a permis de distinguer plusieurs effets qui nous permettront ensuite de dégager une lecture de la conflictualité (voir le Chapitre VII).

Tout d'abord, la logique de représentation (chaque membre représente et s'exprime au nom de son organisme d'attache) au sein des instruments de concertation a pour effet de bloquer l'ouverture du débat et de ralentir, voire d'empêcher toute prise de position (pas de prise de position en son nom propre). Le comité ZIP et le CTH (TCH) sont touchés par les désavantages de cette dynamique.

Ensuite, les règles du jeu de l'instrument conditionnent la place accordée aux « opinions déraisonnables » (Blondiaux, 2008a, p.134) et aux identités fortes. En effet, les règles du jeu peuvent faire en sorte que les échanges savants soient au cœur du fonctionnement de l'instrument, ce qui laisse de côté toute réalité sociale. Les acteurs aux identités fortes et surtout très polarisées qui ne respectent pas les « règles du jeu » ont tendance à être marginalisés dans certains cas, voire complètement évacués de l'instrument.

Nous avons observé plusieurs techniques permettant de renverser ou de contourner les règles contraignantes posées par l'instrument. Plusieurs groupes populaires, dont Attention Fragîles, ont participé à cette gouvernance émergente. Les contre-pouvoirs exercés par ces groupes leur ont permis d'obtenir des instruments plus légitimes, par exemple la tenue d'un BAPE (en 2004) ou de profiter de chaque rassemblement pour en faire des « tournois », selon la définition qu'en donnent Lascoumes et Le Bourhis (1998, p.52).

Nous avons aussi observé une tendance extrême à la négation de la conflictualité par des verrouillages complets de l'instrument, par exemple dans le cas dans l'EES2. La mise en place de ces instruments rend compte du fait que l'État s'institue en juge et partie, et qu'il ne laisse aucune place à l'expression des identités fortes dans l'instrument.

En revanche, des prises de position collective ont pu se dégager lorsque différentes formes de regroupement et de coalition ont eu lieu, et que se sont mis en place de mécanismes de pressions agonistiques.

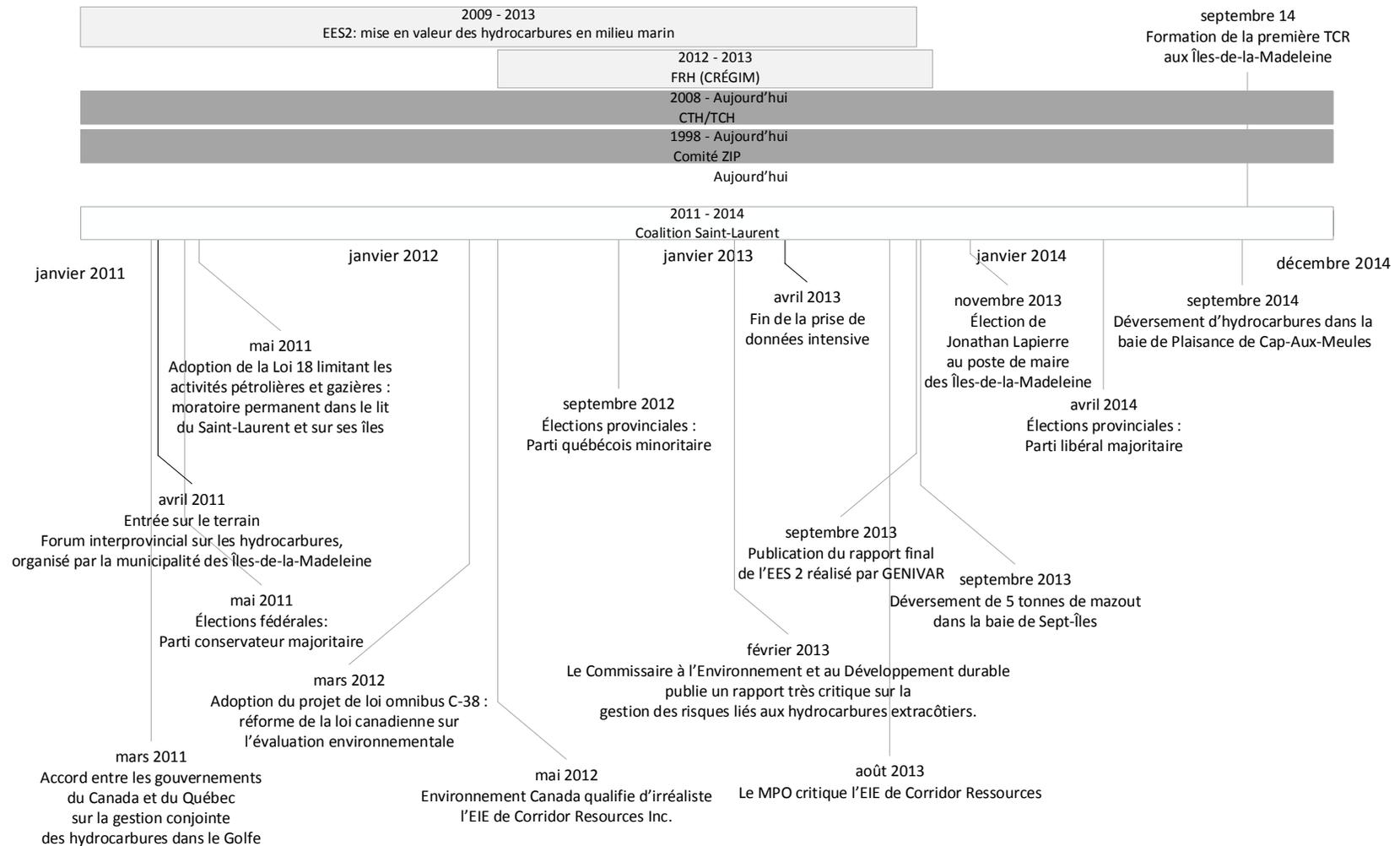


Figure 5.6. Éléments de synthèse sur le dossier des hydrocarbures marins : une actualité en constante évolution.

CHAPITRE VI. LA GIZC MISE AU DEFI PAR UN PROJET GAZIER A TERRE : UNE LECTURE DE L'ACTION PUBLIQUE PAR L'INSTRUMENTATION

Nous allons maintenant suivre les instruments de GIZC dans le contexte de l'arrivée d'un projet gazier sur le territoire terrestre des Îles-de-la-Madeleine. Ce dossier nous a permis d'examiner un enjeu de nature locale faisant intervenir le niveau provincial. À la différence des problématiques du chapitre précédent, il s'agit de problématiques terrestres. Cela dit, le dossier de l'exploration gazière soulève des questions relevant de la GIZC, particulièrement dans le contexte de l'insularité : impact sur le milieu côtier d'une telle industrie, contamination des eaux de la nappe phréatique, fragilisation des lagunes intérieures, etc.

À partir de ce dossier, nous avons suivi quelques instruments communs liés au projet des hydrocarbures marins, par exemple la TCH, le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, et aussi de nouveaux instruments développés ponctuellement pour ces projets (BAPE sur les nappes phréatiques, Forums régionaux sur les hydrocarbures). Nous avons été également attentive aux dynamiques d'action collective locale mise en place dans une logique de contre-pouvoir.

Dans ce chapitre, nous gardons la même approche de l'instrumentation, soit une approche diachronique. Nous nous concentrerons sur le cas des Îles-de-la-Madeleine, tout en l'inscrivant dans la perspective plus large des autres projets menés au Québec. D'ailleurs, il est à noter qu'au moment où nous avons suivi ce dossier, de grandes mobilisations avaient lieu au Québec contre la mise en valeur du gaz de schiste et l'usage de technologies controversées comme la fracturation hydraulique. Cet élément du contexte est venu ajouter de la complexité à l'analyse de ce dossier.

Par ailleurs, l'hiver et le printemps 2012 ont été marqués par un vaste mouvement social dont le catalyseur fut la grève étudiante, en réaction à la volonté du gouvernement Charest d'augmenter fortement les droits de scolarité universitaire. De plus, des révélations de corruption, de collusion et de discrimination liant le secteur de l'industrie de la construction québécoise à des autorités municipales, entre autres la Ville de Montréal, ont également

marqué le contexte politique du moment. Dans un domaine plus proche de nos intérêts, le Plan Nord du gouvernement Charest sur le développement économique des régions nordiques (au nord du 49^e parallèle) a suscité de nombreuses critiques de la part des écologistes, notamment en ce qui concerne les faibles redevances attendues et le peu de réalisme des mesures de protection de la biodiversité proposées. L'ensemble de ces éléments a forcé le gouvernement Charest à déclencher des élections anticipées et à dissoudre le parlement provincial le 1^{er} août 2012. Les élections qui ont eu lieu le 4 septembre 2012 ont été gagnées par Pauline Marois et le Parti québécois, qui ont formé un gouvernement minoritaire.

6.1 Une présentation du dossier des hydrocarbures terrestres¹⁴⁷

6.1.1 Le contexte historique de l'exploration gazière et pétrolière au Québec

Des forages en milieu terrestre ont commencé au cours du XIX^e siècle dans la région de Gaspé. À la suite des premiers forages, entre 1860 et 1865, des indices de présence de pétrole incitent l'industrie à poursuivre l'exploration pétrolière (Sheilds, 2013¹⁴⁸; Spain et L'Italien, 2013; Hydro Québec, 2002; carte interactive de Jean-Hugues Roy¹⁴⁹). C'est d'ailleurs près de 70 puits qui ont été forés dans la région. D'ailleurs, « la Petroleum Oil Trust financera même la construction d'une petite raffinerie près de Gaspé en 1900, qui cessera cependant de fonctionner en 1904 » (Spain et L'Italien, 2013, p.5).

L'exploration en Gaspésie et dans le Golfe a été mise en veilleuse entre 1950 et 1970 parce que les activités de recherche de l'époque n'étaient pas concluantes. Ce sont alors plutôt les réserves de l'Ouest canadien qui intéressent l'industrie puisque d'importantes réserves

¹⁴⁷ Le dossier des hydrocarbures terrestres sera aussi appelé, dans cette recherche, « dossier Gastem » en référence au nom du promoteur intéressé par le sous-sol madelinot (voir ci-dessous les Sections 6.1.2 et 6.1.3, où le nom du promoteur est mentionné).

¹⁴⁸ <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/376237/l-eternelle-quete-de-l-or-noir>>

¹⁴⁹ <<http://www.ledevoir.com/960forages>>

semblent accessibles (Spain et L'Italien, 2013). Ensuite, la Société québécoise d'initiative pétrolière (SOQUIP) a vu le jour en 1969 (voir la Section 5.4). Entre 1970 et 1976, un ambitieux plan de prospection a été mis en place et de nombreux levés sismiques ont été réalisés dans la péninsule gaspésienne et sur l'île d'Anticosti (Spain et L'Italien, 2013). Au cours de cette période, on a procédé à nouveau à des forages dans le Golfe (voir la Section 5.4).

Il est important de rappeler qu'aux Îles-de-la-Madeleine, des forages exploratoires sur l'Île Brion ont eu lieu au début des années 70 (voir la Section 5.4) et qu'ils n'ont pas donné de résultats concluants. C'est la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) qui a effectué plus d'une dizaine de forages¹⁵⁰ entre 1972 et 1974 (Sheilds, 2013 ; carte de Roy, 2013). Ces premières prospections se sont faites dans un contexte minier où l'exploration des dômes de sel du sous-sol madelinot était prioritaire. Ces forages ont d'ailleurs permis de repérer un secteur prometteur, celui de Grosse-Île, et de le considérer pour y exploiter ultérieurement une mine de sel (voir la Section 4.2.1.4).

Au début des années 80, le rapport de la SOQUIP conclut au faible potentiel pétrolier du Québec et cette société a alors mis un terme à ses activités d'exploration. Par conséquent, peu d'activités de prospection ont eu lieu durant la décennie suivant le départ de la société d'État (Lavoie et Bourque, 2011 dans Spain et L'Italien, 2013, p.6).

Ensuite, c'est « la découverte d'importantes réserves d'hydrocarbures situées sur le territoire [marin] de Terre-Neuve dans les années 1995-1996 [qui] va raviver l'intérêt des grandes pétrolières pour le potentiel du bassin gaspésien » (Spain et L'Italien, 2013, p.6). En effet, dès la fin des années 90, les forages reprennent aux Îles-de-la-Madeleine, menés cette fois par des compagnies privées telles que Corridor Resources Inc. (1999), mais cette fois dans

¹⁵⁰ Les reliques de ces forages sont en grand nombre. En 2013, un citoyen madelinot tirait la sonnette d'alarme en montrant que ces têtes de puits sont parfois visibles sur les plages des Îles. En effet, ces têtes se retrouvent ainsi à quelques mètres de la surface et semblent suinter. À l'époque où ces révélations ont été faites, des inquiétudes se sont manifestées à propos de la contamination des eaux de surface.

l'optique de trouver des sources de gaz naturel ou de pétrole. Les puits forés ont ensuite été abandonnés.

Dans les années 2000, plusieurs ententes ont été conclues entre le gouvernement et des petites compagnies privées comme Gastem, Junex et Pétrolia, ce qui a accéléré les processus d'exploration et d'exploitation en Gaspésie. Par ailleurs, cinq ans plus tard, alors que la division Pétrole et gaz d'Hydro-Québec était démantelée (voir la Section 5.2), on a observé un glissement rapide des droits d'exploration d'Hydro-Québec vers des sociétés privées :

[...] Jean Charest [premier ministre du Québec sous un gouvernement libéral majoritaire], par l'intermédiaire du nouveau PDG d'Hydro-Québec, Thierry Vandal, démantèle la division Pétrole et Gaz et offre à des compagnies privées, dont la plupart sont formées par d'anciens employés de la SOQUIP et d'Hydro-Québec Pétrole et Gaz, sur un plateau d'argent, les permis d'exploration détenus durant plus de 40 ans par Hydro-Québec (Mousseau, 2010, p.130).

L'approche privilégiée par le gouvernement et telle que décrite par Spain et L'Italien (2013) repose, à ce moment-là, sur un modèle d'attraction des investissements privés. Ce choix d'approche est fait dans un contexte « d'aménagement d'un environnement économique concurrentiel » (Spain et L'Italien, 2013, p.11) qui semble effectivement attirer les investisseurs.

Ainsi, très rapidement, sous le gouvernement Charest, un jeu de chaises musicales s'est mis en place :

[En 2007], [l]e président de la division [Pétrole et Gaz d'Hydro-Québec] démissionne, pour se retrouver l'année suivante au poste de conseiller stratégique à la direction de Gastem. Quant au directeur de l'exploration, il passe chez Junex, alors que le géophysicien de l'équipe est recruté par Pétrolia (Spain et L'Italien, 2013, p.8).

De plus, ces deux dernières compagnies ont pu bénéficier de l'expertise développée par Hydro-Québec Pétrole et Gaz sur l'île d'Anticosti. Cependant, toutes ces transactions ont fini par faire scandale et le cas d'Anticosti sera qualifié du « vol du siècle ». En effet, en 2008, « Pétrolia annonçait qu'elle faisait l'acquisition de 35 permis d'exploration sur cette île, soit

une superficie de 1 576 794 acres (6381 km²), détenus alors par Hydro-Québec. [...] [C]ette entente controversée donnait alors à Pétrolia le statut de première société d'exploration pétrolière du Québec, statut qu'elle conserve encore aujourd'hui » (Spain et L'Italien, 2013, p.8).

6.1.2 Éléments de repères sur le régime minier actuel : entre anachronisme et conflictualité inévitable

Nous voulons maintenant revenir sur l'origine du principe de *free mining*¹⁵¹ pour comprendre le poids de la *Loi sur les mines* et les rapports de force qu'elle engendre entre les entreprises du secteur minier et les pouvoirs publics locaux, notamment dans les questions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Nous faisons cette réflexion au moment de notre prise de données, en 2011, avant les différentes tentatives de réforme de cette loi (voir la Section 6.7). Il faut se rappeler que la *Loi sur les mines* « encadre principalement l'acquisition des permis d'exploration pour les travaux géophysiques, les travaux de forage, les travaux de complétion et de modification de puits. Elle encadre également les baux d'exploitation des gisements et les ententes entre l'industrie et les propriétaires des droits de surface » (MDDEP, 2010; Laliberté 2010; MRNF, 2010, dans Diallo, 2011, p.24).

Le principe du *free mining* se définit comme « un droit de libre accès à la propriété et à l'exploitation des ressources d'un territoire » (Lapointe 2008; Laforce, Lapointe et Lebus, 2009, dans Lapointe, 2010, p.10). Ce principe permet « non seulement à quiconque d'acquérir librement, avec peu de contraintes et à faibles coûts, un droit de propriété sur les ressources minérales d'un territoire, mais il permet également à l'entrepreneur minier d'obtenir des garanties de pouvoir les explorer et, en cas de découverte, de les exploiter » (Lapointe, 2010, p.10). Ce système est en place depuis la fin du XIX^e siècle et se trouve

¹⁵¹ Nous nous basons sur le travail de Lapointe (2010), qui reconstitue « l'héritage du principe de *free mining* au Québec et au Canada ».

encore actuellement au cœur du régime minier de plusieurs juridictions, dont le Québec, mais aussi d'autres provinces, comme la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Yukon, ainsi que les Territoires du Nord-Ouest (Bankes, 2004; Campbell, 2004; CEO, 2007; Hoogeveen, 2008; Laforce, Lapointe et Lebuis, 2009, dans Lapointe, 2010, p.11).

La *Loi sur les mines* est souvent appelée « loi *Far West* » parce qu'elle ne permet pas « aux populations locales de consentir, ou non, aux projets miniers ayant un impact sur leur communauté et leur environnement » (Lapointe, 2010, p.9). On associe la *Loi sur les mines* à un régime minier traditionnel, c'est-à-dire à un régime qui, d'une part, vise à favoriser la mise en valeur des hydrocarbures et qui, d'autre part, a préséance sur les instruments régionaux et locaux d'aménagement du territoire et d'urbanisme puisque, comme l'expliquent Baril et Desjardins (2013, p.5) :

L'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* limite expressément les pouvoirs des municipalités pour réglementer les activités minières sur leur territoire [...]. Le droit québécois donne une prédominance aux activités minières afin d'atteindre l'objet principal de ce régime, qui est de « favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains, et ce, en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire » (*Loi sur les mines*, L.R.Q, c. M-13.1, art. 17, p.6).

Cette loi n'assujettit pas les projets miniers à un processus d'évaluation environnementale, et surtout pas au stade exploratoire. En plus, elle assure la préséance des activités minières sur les autres formes d'utilisation du territoire. Cela laisse très peu de recours aux municipalités qui voudraient s'opposer à ces projets. Ces éléments rendent difficile l'organisation de contre-pouvoirs au niveau local et expliquent les relations de pouvoir tendues que peuvent entretenir les pétrolières avec les acteurs locaux. De plus, comme l'explique Lapointe (2010, p.16) :

[L]a logique du *free mining* tend à diminuer l'autorité et les pouvoirs de l'État au profit d'une plus grande autonomie et autorité accordées à l'industrie et aux promoteurs miniers. Cette situation a pour effet de réduire la capacité de l'État d'intervenir pour assumer certaines de ses responsabilités sociales et environnementales, autrement dit, de remplir son rôle de protecteur des citoyens et de fiduciaire du bien commun.

Finalement, cette loi ne permet pas non plus d'assurer une redistribution efficace des richesses à l'ensemble des Québécois pour l'utilisation de biens publics non renouvelables, puisque les redevances sont jugées insuffisantes (Mousseau, 2010, p.132).

Lapointe ajoute que le régime minier actuel est donc fortement anachronique « par rapport à l'évolution d'autres valeurs de la société, notamment celles qui sont associées à la promotion d'approches beaucoup plus équitables, écologiques et participatives du développement » (2010, p.10).

Ces circonstances expliquent en partie la naissance de nombreux malaises et une conflictualité sous-jacente entre les communautés côtières du golfe du Saint-Laurent et l'industrie gazière et pétrolière.

6.1.3 Le projet de Gastem

6.1.3.1 Les permis d'exploration et le potentiel gazier des Îles-de-la-Madeleine

Il est utile de rappeler que les derniers forages sur le territoire terrestre des Îles-de-la-Madeleine remontent à 1999 et qu'ils ont été réalisés par la compagnie Corridor Resources Inc., qui en a détenu les permis d'exploration de 1997 à 2007. Ces forages n'ayant rien donné, ces permis d'exploration¹⁵² (aussi appelés *claims*) ont été rachetés au gouvernement québécois par la compagnie Gastem¹⁵³ pour une somme dérisoire¹⁵⁴ neuf ans plus tard (en 2008), au moment où le gouvernement libéral de l'époque se tournait, pour assurer l'exploration des hydrocarbures, vers plusieurs entreprises privées, dont certaines avaient à leur tête d'anciens membres d'Hydro-Québec et de la SOQUIP.

¹⁵² La compagnie a obtenu ces droits pour une durée de cinq ans et ils sont renouvelables cinq fois pour une durée d'un an en vertu de la *Loi sur les mines*. Gastem a donc la capacité de maintenir son permis pendant de nombreuses années (jusqu'en 2018) (Massé, 2013).

¹⁵³ Gastem est une compagnie québécoise d'exploration et de mise en valeur du pétrole et du gaz.

¹⁵⁴ Ce rachat s'est fait au prix dérisoire de 1700 \$. En vertu de la *Loi sur les mines* de l'époque, l'hectare était vendu à 10 cents.

L'objectif de Gastem était d'abord d'arriver à démontrer la présence de gaz naturel (qui est notamment associée aux dômes de sel) pour en évaluer son potentiel d'exploitation. Pour ce faire, un forage conventionnel (forage vertical) sur terre doit être réalisé jusqu'à 2500 m de profondeur; il n'est pas nécessaire de fracturer la roche comme dans le cas des projets d'exploration du gaz de schiste puisqu'il s'agit de gaz naturel conventionnel.

Après avoir démontré la présence de gaz, la compagnie a estimé le potentiel gazier à plusieurs milliards de pieds cubes (entre 21 et 4500 milliards de pieds cubes ou bcf¹⁵⁵) dans le sous-sol du village de Fatima et au nord de Cap-aux-Meules sur les îles de Cap-aux-Meules et de Havre-aux-Maisons.

De plus, la société Gastem bénéficiait d'une opportunité d'action en raison de la problématique de la centrale thermique des Îles qui préoccupait les Madelinots depuis déjà plusieurs années. En effet, la durée de la centrale thermique est limitée (avec un moteur à remplacer d'ici sept ans et une vie utile qui ferait en sorte qu'elle resterait opérationnelle jusqu'à 2023 au minimum et à 2027 au maximum). De plus, ses coûts de production de l'électricité sont de quatre à cinq fois plus élevés que ceux qu'on trouve sur le continent. Dans ce contexte, l'exploitation du gaz naturel présent dans le sous-sol madelinot peut être présentée comme une solution de rechange intéressante et peu coûteuse pour alimenter la centrale thermique. En effet, comme l'approvisionnement énergétique de l'archipel connaît plusieurs problèmes, le projet de Gastem devenait une solution logique, voire louable notamment en raison d'une garantie d'approvisionnement de la centrale thermique en gaz naturel pour 25 ans. Il faut aussi ajouter à cela que la centrale thermique augmente considérablement l'empreinte écologique des Madelinots, qui produisent « 50 % plus de gaz à effet de serre *per capita* que la moyenne québécoise » (Arseneau, 2014).

¹⁵⁵ Le sigle anglais bcf est une unité de mesure qui désigne une quantité de milliards de pieds cubes (*billion cubic feet*). La mesure de 1 pied cube correspond à 28,31 L. Donc, les réserves estimées des Îles-de-la-Madeleine seraient énormes puisqu'elles correspondraient à 600 milliards de litres selon l'estimation la plus pessimiste.

6.1.3.2 *La compagnie Gastem*

Gastem a été fondée en 2002 et est cotée en bourse depuis 2004. Jusqu'en 2011, son territoire d'exploration s'étendait sur plusieurs régions du Québec (les Basses Terres du Saint-Laurent, la Gaspésie, les Îles-de-la-Madeleine); depuis 2011, son territoire couvre aussi quelques régions des États-Unis.

La compagnie détiendrait 400 000 hectares de permis d'exploration sur l'ensemble du territoire québécois (Gastem, 2011, dans *Le Radar*, semaine du 6 octobre au 12 octobre 2011). Pour les Îles-de-la-Madeleine, cette compagnie est devenue la seule détentrice lorsqu'elle a acquis des droits pour plus de 80 % du sous-sol madelinot (17 520 ha), soit la presque totalité du territoire, à l'exception des zones protégées.

Par ailleurs, comme l'indiquent Spain et L'Italien (2013, p.19), « les personnes faisant partie de l'équipe stratégique de Gastem proviennent de sociétés publiques comme la SOQUIP et Hydro-Québec ou d'entreprises ayant *de facto* ce statut comme Gaz Métro ». L'entreprise a connu un essor en 2007 au moment où le boom du gaz de schiste était annoncé au Québec, ce qui lui a alors permis de signer des ententes avec des entreprises albertaines.

De nombreux citoyens madelinots ont fait remarquer que le président de la compagnie, Raymond Savoie¹⁵⁶, a été ministre délégué aux Mines de 1985 à 1990 sous le règne du premier ministre Robert Bourassa. Savoie semble avoir contribué au changement d'approche du gouvernement du Québec dans le domaine de l'exploitation des ressources pétrolières et dans la mise en retrait progressive de la société d'État. Il a également participé à la privatisation de la mine Seleine (Rioux, 2015, p.262).

6.1.3.3 *Les sites choisis*

Les secteurs ciblés pour les forages ne sont pas précisément identifiés; on sait cependant qu'ils se situent sur plusieurs îles, dont celle de Cap-aux-Meules, au sud de Fatima, aux

¹⁵⁶ <<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/savoie-raymond-5317/biographie.html>>

environs de Grand-Ruisseau. Il s'agit de sites fortement urbanisés. Il est prévu que les forages se fassent dans le sous-sol des terres madelinienne et qu'ils ne touchent pas aux lagunes intérieures ni à la mer, même si la zone optimale traverse les eaux salées au large de la baie du Cap Vert.

Dans un premier temps, en 2009, la firme a procédé à des relevés géophysiques et a analysé les données existantes. À l'automne 2011, la firme Gastem a annoncé qu'elle souhaitait concrétiser ses intentions en procédant à des forages pour vérifier le potentiel gazier du sous-sol.

Gastem a demandé à la municipalité des Îles-de-la-Madeleine de lui fournir un avis d'experts concernant les choix de sites de forage qui causeraient le moins de contamination et de dommage à la nappe phréatique : « En septembre 2011, la Municipalité a demandé à Madelin'Eau¹⁵⁷ de fournir à Gastem l'avis expert recherché réclamant aussi le partage de la totalité de l'information résultante et une copie de l'entente (programme) convenue entre Gastem et Madelin'Eau. » (Madelin'Eau, 2011, p.2).

Comme l'explique Gastem, il était prévu que les travaux s'échelonnent sur une période de six semaines et que le projet se déroule en quatre phases, à savoir : 1) l'aménagement du site; 2) le forage; 3) les tests; et 4) la restauration du site (Gastem, dans *Le Radar*, semaine du 6 octobre au 12 octobre 2011).

Étant donné la montée en puissance de la controverse soulevée par le projet de Gastem, toutes ces étapes ont été repoussées d'année en année et aucun forage terrestre n'a été réalisé. Nous allons maintenant expliquer comment cette controverse s'est construite et comment plusieurs instruments d'action publique s'y sont pris pour faire face à cette controverse.

¹⁵⁷ Madelin'Eau est un groupe spécialisé en hydrogéologie qui a fourni sa première vaste étude sur la gestion des eaux souterraines en 2003-2004.

6.2 Des instruments de concertation pris en otage par des problématiques particulières du projet gazier

Le Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) se forme à nouveau en 2008 grâce aux pressions de nombreux citoyens. Le CTH prend alors également en main le dossier d'exploration des hydrocarbures terrestres en plus de celui des hydrocarbures marins. Ce comité est le même que celui dont nous avons fait l'analyse dans le chapitre précédent, à la différence près que les sujets qu'il traite sont plus larges. L'objectif de ce comité est de favoriser la cueillette, la circulation, l'échange et la validation d'informations concernant l'exploration et l'exploitation gazière et pétrolière.

Cette table de concertation représente pour nous un instrument qui a été utilisé par le promoteur Gastem pour construire une « problématisation favorable » de son projet de forage exploratoire aux Îles. En effet, le promoteur n'a pas mis en œuvre de véritables consultations publiques ni même entamé de processus de concertation; il s'est donc servi du CTH pour mettre en valeur son propre argumentaire.

De plus, les règles de fonctionnement du CTH n'ont pas permis que le débat fait à partir des éléments apportés par le promoteur soit élargi au public. Comme nous le faisons remarquer dans l'analyse du dossier précédent, l'absence de diffusion publique des procès-verbaux est une forme de règle de l'instrument qui limite l'élargissement du débat. Cela revient à dire que l'instrument a été utilisé par le promoteur pour tenter de construire la légitimité de son projet. Par ailleurs, la manière dont se sont déroulés les échanges au sein du CTH et autour de lui a donné l'impression que la municipalité était favorable au projet de Gastem avant même que le débat ait lieu comme nous le verrons dans notre développement plus bas.

Nous allons ci-dessous explorer en détail le discours du promoteur et celui de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine, qui se sont entre autres construits par l'entremise d'un dialogue nourri entre l'instrument du CTH et les médias. En effet, contrairement à ce qui s'est passé dans le dossier des hydrocarbures en mer, très peu d'autres instruments que le CTH ont été mobilisés sur la question et l'un des seuls espaces de débats s'est produit dans l'hebdomadaire local, *Le Radar*.

6.2.1 La construction d'une problématisation

Nous allons examiner dans la section suivante quatre grandes idées qui ont été soumises par le promoteur et montrer comment l'instrument a servi à légitimer plusieurs de ses arguments : 1) le gaz naturel est une solution « locale », « verte » et « durable »¹⁵⁸ pour le territoire madelinot; 2) le promoteur est responsable et il est à l'écoute des citoyens madelinots; 3) Gastem est « un bon citoyen corporatif »; 4) cette industrie est à faible risque. Nous allons analyser pourquoi ces constructions favorables au projet de Gastem n'ont pas réussi à assurer une acceptabilité sociale¹⁵⁹ et comment les instruments mobilisés ont été pris en otage par le promoteur.

En effet, dès janvier 2009, le promoteur Gastem rencontre pour la première fois le CTH (Ouellet, 2010 dans *Le Radar* semaine du 5 février au 11 février, 2010; voir la Figure 6.1) et affirme, par l'intermédiaire des médias¹⁶⁰, que « [...] le projet n'offrira que des avantages pour les Madelinots. Gastem considère que ses plans, qui seront présentés aux résidents en décembre, ne représentent pas une menace pour l'environnement, comme le soutiennent certains écologistes » (Radio-Canada, 2008). Parmi les avantages avancés alors par le promoteur, il y aurait que le projet de gaz naturel serait à la fois « local », « vert » et « durable », et qu'en même temps il permettrait de prolonger la vie de la centrale thermique d'Hydro-Québec, ce qui apporterait une solution à ce problème.

¹⁵⁸ Nous nous inspirons des termes « verte » et « durable » utilisés par Hugh-Jones (2013) dans son article qui porte sur les controverses autour des parcs éoliens en Europe et qui a été publié dans la revue *Terrain*.

¹⁵⁹ Nous prenons à notre compte cette définition de l'acceptabilité sociale : « L'acceptabilité sociale est le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain » (Caron-Malenfant et Conraud, 2009, cité dans Institut du Nouveau Monde, 2013 p.1).

¹⁶⁰ Voir en annexe D le détail de la revue de presse ainsi que les références clés dans la bibliographie.

6.2.1.1 *Le gaz naturel une solution « locale », « verte » et « durable » pour le territoire madelinot?*

La centrale thermique des Îles-de-la-Madeleine assure les besoins énergétiques de l'ensemble de l'archipel. Comme cette centrale est alimentée au mazout (38 millions de litres de mazout par année, selon Ouellet, 2010 dans Le Radar semaine du 12 novembre au 18 novembre 2010), la consommation énergétique des Madelinots est beaucoup plus polluante (la production de gaz à effets de serre est plus importante) et coûteuse que celle des Québécois vivant sur le continent et dont les besoins énergétiques sont comblés par l'hydroélectricité. À un certain degré, cette centrale thermique contribue donc, par ses émissions de gaz à effets de serre, au problème des changements climatiques. Ce constat est utilisé par le promoteur, dès la première rencontre avec le CTH, pour justifier la pertinence de son projet, lequel permettrait de convertir l'alimentation de la centrale thermique au gaz naturel et d'apporter ainsi une solution « **locale** » et « **verte** » au problème de la centrale thermique madelinienne. Le promoteur fait aussi référence aux dangers de l'utilisation du pipeline distribuant l'énergie nécessaire pour la consommation **locale** (des résidences et des bâtiments des Îles). De plus, ce choix de projet générerait un gain environnemental pour les Madelinots puisqu'il est reconnu que les propriétés liées à la composition chimique du gaz naturel en font une solution plus propre que le pétrole ou le charbon (Mousseau, 2010). C'est d'ailleurs à partir de ces arguments que le promoteur présente le gaz naturel comme étant une solution plus « **verte** » pour les Madelinots, en soulignant, par exemple, le fait que son projet diminuerait les risques associés au transport de mazout par voie maritime et routière.

Par ailleurs, étant à la recherche de solutions pour remplacer la centrale thermique ou prolonger sa durée de vie, la municipalité des Îles a été sensible au projet proposé par Gastem. En collaboration avec Hydro-Québec, la municipalité s'est mise à travailler dès 2005 à la mise en place d'un projet pilote de couplage éolien-diesel aux Îles-de-la-Madeleine¹⁶¹ afin de réduire les coûts de production de la centrale thermique et de réduire ses émissions

¹⁶¹ L'exploitation d'un petit parc éolien de 350 kW a été proposée par Hydro-Québec sur l'île d'Entrée, mais le projet a reçu une fin de non-recevoir de ses résidents.

(Gagnon *et al.*, 2007). Ce sont tous ces éléments qui ont fait en sorte que le maire des Îles-de-la-Madeleine (Joël Arseneau) a été sensible aux arguments avancés par Gastem.

Pourtant, bien que le directeur aux relations avec les investisseurs et un conseiller spécial de Gastem aient été optimistes et confiants qu'Hydro-Québec change l'alimentation de la centrale pour du gaz naturel, il semble que cette option n'ait pas été retenue par la société d'État, comme l'indiquent ses réflexions sur l'avenir de la centrale thermique (CFIM, 15 novembre 2010). En effet, ce sont plutôt trois autres scénarios qui ont été retenus (Hydro-Québec dans le BAPE, 2013, DB21) : 1) « [l]e prolongement de la vie utile de la centrale en y installant de nouveaux moteurs plus performants »; 2) « le raccrochement au réseau québécois d'électricité par un câble sous-marin d'une longueur d'environ 225 km à partir du poste de Percé »; 3) « le jumelage éolien diesel en complémentarité ». À la fin de notre prise de données, Gastem n'avait toujours pas réussi à convaincre Hydro-Québec de l'avantage de la conversion au gaz naturel. Or, pour reprendre les propos de M. Vincent, directeur aux relations avec les investisseurs, « le refus d'Hydro-Québec rendrait le projet de Gastem “beaucoup plus difficile” » (Gélinas, 10 septembre 2010). Donc, sans l'accord d'Hydro-Québec, l'argumentaire autour d'une proposition « locale, verte et durable pour la centrale thermique » est déconstruit et ne tient plus. Il faut dire que la rentabilité du projet a été remise en question et que le promoteur a reconnu, lors des audiences publiques du BAPE (2013, dont il sera question à la Section 6.5), que l'exploitation serait très coûteuse, qu'il faudrait extraire un très grand volume de cette ressource pour la rentabiliser et qu'il serait donc nécessaire de se lancer dans une « production massive destinée à l'exportation », ce qui serait tout le contraire d'un petit projet destiné aux besoins locaux (Gauthier, 22 décembre 2010).

Par ailleurs, c'est au moment où le projet de Gastem suscite les plus grandes tensions (avant l'obtention d'audiences du BAPE) que le maire a manifesté le plus ouvertement sa position *a priori* favorable au projet. L'idée séduisante d'atteindre l'autonomie énergétique locale mériterait d'être envisagée et débattue, selon le maire. Ce dernier a fait valoir que la mise en place d'un processus de réflexion rationnel est la meilleure manière d'évaluer le potentiel du gaz naturel :

« On ne peut d'emblée rejeter un projet comme celui-là. La centrale thermique comble 100 % de notre approvisionnement en électricité. On y songeait [à remplacer le mazout lourd par du gaz]. Il y a un projet. Analysons-le. On jugera l'arbre à ses fruits », ajoute M. Arseneau [...] (Gagné, 22 octobre 2011).

Aussi, à l'automne 2011, le maire des Îles-de-la-Madeleine a lancé une démarche visant à mettre en place une Stratégie énergétique territoriale¹⁶² :

« Notre Municipalité/MRC fait encore une fois preuve d'avant-gardisme et de leadership en entamant une initiative qui transcende largement les compétences municipales strictes pour développer une vision d'avenir par et pour notre communauté », de conclure le maire Joël Arseneau. La démarche devrait s'étaler sur une période de 8 à 10 mois et comportera des audiences publiques (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 21 octobre 2011f).

D'ailleurs cette démarche a également été l'occasion de commander à une firme (Dunsky Expertise en énergie) un bilan énergétique des Îles dans lequel les secteurs les plus énergivores sont déterminés et les tendances futures sont analysées sur les plans qualitatifs et quantitatifs¹⁶³.

Dans cette étude, plusieurs scénarios ont été évoqués, dont celui d'une conversion au gaz naturel. L'étude montre, entre autres, que le raccordement par câble est le scénario le plus intéressant du point de vue de la réduction des émissions de CO₂ (réduction de 50 %), comparativement à la conversion au gaz naturel de la centrale thermique, du chauffage des bâtiments et des moteurs des traversiers, qui réduirait seulement du tiers les émissions de gaz à effet de serre.

¹⁶² « Le développement d'une stratégie énergétique fait partie du plan de travail de la Municipalité/Agglomération depuis quelques années. Dans un rapport déposé en juin 2007, une commission indépendante sur le développement éolien aux Îles avait recommandé que la Municipalité des Îles se dote d'une stratégie énergétique visant à mieux orienter ses choix en la matière » (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 2011).

¹⁶³ <http://www.muniles.ca/images/Upload/14_accueil/2013/2013-08-28_bilan_Dunsky.pdf>

En poursuivant ses efforts de promotion, Gastem a tenté de démontrer que son projet s'inscrivait dans une perspective de développement **durable** puisqu'il maintiendrait des emplois **locaux**, au même titre que la mine de sel. Le promoteur affirme ainsi qu'il assurerait une forme d'autonomie énergétique aux Îles tout en entretenant l'économie locale au même niveau grâce au maintien des emplois d'Hydro-Québec qui seraient menacés par le projet de rattachement à un câble sous-marin (autre option considérée comme une solution de rechange à la centrale).

Le promoteur n'a pas hésité à établir un parallèle entre les emplois qu'il allait créer et ceux offerts par la mine de sel, ce qui est un argument qui frappe l'imaginaire, puisque, dans une économie saisonnière, tout emploi créé a son importance. De plus, le promoteur y voit une manière de stimuler l'économie locale puisque son projet implique de traiter le gaz naturel sur place.

Encore une fois séduit par l'idée de développer cette industrie de façon à favoriser les intérêts locaux, le maire est tenté de donner son appui au projet. Cependant, de nombreux opposants ont expliqué que le fait que Gaz Métro détient le monopole de la distribution du gaz naturel au Québec rendrait difficile la gestion, par des intérêts locaux, de la possible production et de la distribution (CFIM, 28 septembre 2011)¹⁶⁴. Ainsi la question des retombées locales est mise en doute au sein du CTH (Procès-verbal du CTH, 2010) :

On considère important pour la Municipalité de s'assurer de bénéficier de redevances importantes pour la collectivité, advenant l'exploitation d'une telle ressource aux Îles. L'idée que seul le revenu de taxes foncières pour un gazoduc sera perçu est insatisfaisante. [...] Il est précisé par la Municipalité que même si des redevances sont versées à l'État, les communautés locales n'en perçoivent rien. Actuellement, les Conférences régionales des élus du Québec demandent au gouvernement du Québec, par l'entremise du ministère des Ressources naturelles et de la Faune, d'assurer un retour aux communautés locales des redevances versées par l'exploitant. Selon les lois actuelles, la seule façon pour la Municipalité de tirer des revenus d'un tel projet d'exploitation serait d'être partenaire financier du projet. Certains territoires bénéficient déjà des revenus tirés des ressources

¹⁶⁴ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/975947>

locales, par le biais d'ententes négociées avec Hydro-Québec, dont la MRC de l'Abitibi et des peuples autochtones pour la construction des barrages hydroélectriques (Procès-verbal du CTH, 02 février 2010).

Ainsi, la question des retombées économiques est remise en question parce que la durée de vie d'une telle industrie est faible, que peu d'emplois sont générés et qu'un grand nombre de ces emplois hautement spécialisés risquent d'être attribués à une main-d'œuvre extérieure aux Îles-de-la-Madeleine. De plus, pendant la phase d'exploitation du gaz naturel, la municipalité ne toucherait des revenus des taxes que pour l'imposition de structures (pipelines, etc.). L'impact financier pour les Madelinots resterait minime, à moins qu'on effectue sur place le traitement d'une production massive (avec toutes les infrastructures nécessaires), dans lequel cas les possibles retombées financières seraient intéressantes tout en prenant le risque de défigurer les paysages et la qualité environnementale des lieux.

Sceptiques par rapport à l'ensemble de ces considérations économiques et financières, les acteurs du CTH ont mis en doute la possibilité de développer une véritable entente de développement durable pour les Îles-de-la-Madeleine :

Vu le contexte particulier des Îles, on demande si Gastem a envisagé, advenant l'exploitation de la ressource gazière, la signature d'une entente de développement durable avec la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine. Raymond Savoie dit que les premiers bénéficiaires d'un projet d'exploitation seront les Îles-de-la-Madeleine, notamment par les retombées environnementales positives que représentera la conversion au gaz naturel de la centrale thermique. [...]. Il se dit prêt à regarder la demande et à l'analyser. Il ne veut pas, toutefois, qu'une telle entente lie les mains de sa société et que cela nuise à sa santé financière, Gastem étant, somme toute, une petite compagnie d'exploration (Procès-verbal du CTH, 15 avril 2009) [...] En 2010, Raymond Savoie se dit prêt à « [...] réserver la priorité d'approvisionnement aux Îles-de-la-Madeleine, s'il y a exploitation d'un gisement de gaz, de même qu'à assurer l'embauche d'une main-d'œuvre locale. » (Procès-verbal du CTH, 2 février 2010).

Cependant, aucune entente de développement durable n'a été signée et le promoteur a par ailleurs dû admettre qu'advenant la découverte de grandes quantités de gaz naturel, le projet ne serait plus un projet « local » et que des projets d'exportation pourraient être

envisageables, ne laissant sur le territoire madelinot que les marques et les externalités négatives de cette industrie (Gauthier, 2010).

Par ailleurs, qu'en est-il de l'appui populaire à ce projet? L'été 2011 a été marqué par le matraquage médiatique de Gastem autour de ces trois grandes idées (solution « locale », « verte » et « durable ») afin de tenter d'influencer l'acceptabilité sociale, qui est pourtant restée loin d'être acquise.

6.2.1.2 *La question de l'acceptabilité sociale et les stratégies de communication sur l'acceptabilité sociale de Gastem*

L'entreprise Gastem est d'abord entrée en contact avec les acteurs municipaux pour exposer ses intentions. Puis, elle a choisi de construire sa stratégie de communication par des exercices de relation publique tout en ciblant les acteurs pouvant être favorables à son projet. L'entreprise a tenté de faire croire qu'elle se souciait de la participation de la population en annonçant systématiquement à chacune de ses rencontres avec les médias qu'elle tiendrait de futures consultations publiques (voir Figure 6.1), qu'elle ouvrirait un bureau d'affaires aux Îles ou encore qu'elle avait des pratiques transparentes. Ces promesses non tenues et la construction artificielle d'une certaine acceptabilité sociale ont déclenché une montée en puissance de l'opposition au projet.

Dès 2008, le responsable des relations avec les investisseurs a souligné la nécessité, pour le promoteur, de prendre en compte les besoins de la population. C'est par le recours aux arguments d'une identité commune et d'une prétendue proximité avec les Madelinots que le promoteur a amorcé sa stratégie de communication. En effet, le promoteur s'est adressé de cette façon au CTH pour demander l'élaboration d'un consensus :

[...] « Nous sommes québécois, et nous savons que nous avons besoin de l'appui de la population pour réussir, remarque M. Vincent [directeur des relations avec l'investisseur], qui dit souhaiter communiquer avec les Madelinots et impliquer la communauté dans les travaux » (Denis, dans *Le Radar*, semaine du 8 août au 14 août 2008).

Il importe pour Gastem de se sentir appuyée par le milieu et d'en venir à un consensus. [...] David Vincent ajoutera que Gastem est un bon citoyen corporatif et que le seul moyen de le demeurer, c'est de consulter la population. Raymond Savoie informe les membres du comité que sa compagnie a l'intention d'ouvrir un bureau aux Îles. [...] Raymond Savoie se rapporte à l'intention initiale de Gastem, qui tend depuis le début à travailler avec les gens et les intervenants du milieu, de façon à établir un consensus sur la façon de développer le projet d'exploration (Procès-verbal du CTH, 2 février 2010).

Gastem a donc présenté ses engagements envers les Madelinots en prônant le respect de la communauté, le droit à l'information, le respect de la qualité de l'environnement :

La société mettra en place les mesures nécessaires pour que les travaux se fassent dans le plus grand respect de la communauté, des normes réglementaires et de l'environnement. Gastem a aussi pris l'engagement de prendre des mesures additionnelles dans le but de protéger davantage l'environnement en prenant des moyens extraordinaires de sécurisation. (Gastem, 2011)

Malgré ce discours, le mécontentement de plusieurs Madelinots s'étend et se renforce, principalement dans les médias, surtout qu'aucune consultation du public n'a encore vu le jour.

De surcroît, l'entreprise ne néglige pas ses efforts pour convaincre le public et emploie des techniques de *greenwashing*¹⁶⁵ : elle met notamment en place en 2011 un site Internet¹⁶⁶ (Richard, dans *Le Radar*, semaine du 6 au 12 octobre 2011) dont l'adresse URL est <lesilesaunaturel.net>¹⁶⁷, et elle réserve deux pages complètes dans le même hebdomadaire

¹⁶⁵ Le *greenwashing* ou l'écoblanchissement est une technique de marketing permettant aux organisations de donner une image plus verte et écoresponsable de leurs produits. Il s'agit beaucoup plus d'efforts publicitaires (images, sites Internet, utilisation de jargon) que de réelles actions écoresponsables.

¹⁶⁶ Le projet de Gastem y est présenté dans son ensemble sur un habillage vert et la compagnie parle des avantages que ce projet comporte, notamment celui de remplacer le mazout actuellement utilisé dans le chauffage et la production d'électricité (Côté, 15 octobre, 2011). On y a accès à des capsules vidéo où des ingénieurs présentent les procédés d'opération par un discours rassurant.

¹⁶⁷ Le site Internet n'est plus actif au moment de la rédaction de cette section.

pour y afficher de la publicité sur fond vert (édition du 6 octobre au 12 octobre 2011) qui explique son projet.

En réaction à cette campagne, une citoyenne madelinienne « reproche à l'industrie de dénigrer l'opposition et de blanchir ses intentions à coups de publicités déguisées dans les médias locaux » (La Presse canadienne, 20 octobre 2011). Il est également à noter que le choix du nom du site Internet, <lesilesanaturel.net>, tend aussi à renforcer cette image d'un projet qui serait vert et en harmonie avec la nature et qui correspondrait à l'image touristique des Îles-de-la-Madeleine. On pourrait même y voir un projet qui serait en accord avec le mouvement écologique et qui représenterait, comme l'explique Hugh-Jones (2013, p.112) « un symbole d'intérêt social, connotant des valeurs de petite échelle, de tradition, de gestion soigneuse des ressources rares, de respect de l'environnement et de la nature ». Or, lorsqu'on analysera dans une section ultérieure le discours peu nuancé du promoteur sur le mouvement écologiste, on comprendra que cette publicité constitue plutôt une tentative de manipulation.

Par ailleurs, la municipalité, intéressée par le projet, a eu tendance à laisser le promoteur naviguer au sein de la TCH et à attendre de mieux connaître les éventuelles retombées du projet avant de se prononcer nettement sur ce sujet.

La TCH a servi à la municipalité comme au promoteur à problématiser au mieux le dossier du gaz naturel. La TCH a été en fait mise à la disposition de la municipalité et il n'est pas étonnant que son maire, en ait maîtrisé le cadre et les animations qui s'y sont faites.

Le dispositif, conçu de façon à ne pas être ouvert aux conflits, a servi à construire une problématisation et un cadrage utiles pour la Municipalité et efficaces pour l'acceptabilité sociale du promoteur. En effet, le processus de concertation de l'instrument permet de donner une impression de proximité avec les citoyens. C'est d'ailleurs pour cette raison que la TCH a été le point de passage obligé de tous les politiciens voulant aborder la question des hydrocarbures aux Îles-de-la-Madeleine (comme le ministre québécois des Ressources naturelles et celui de l'Environnement). La TCH permet également de contrôler l'information en limitant sa diffusion à l'extérieur de l'instrument. Cependant, parce que les procès-

verbaux ne sont pas mis à la disposition du public et que le promoteur ne fait aucun réel effort de transparence, beaucoup d'aspects du projet de Gastem sont laissés dans l'ombre.

Finalement, Gastem a pris près de trois ans avant de mettre en place un véritable exercice d'information public pour son projet de prospection gazière. Durant ce laps de temps, la compagnie a préconisé les rencontres avec la TCH (voir la Figure 6.1), mais aussi des rencontres à huis clos (CFIM, 30 août 2011)¹⁶⁸ avec certains groupes d'intérêts (élus, Chambre de commerces) pour faire valoir auprès d'eux son projet (Communiqué de presse du 30 août 2011, Énergie Alternative).

Cette situation a obligé certains acteurs engagés à manifester leur mécontentement dans des lettres d'opinion, surtout au moment où le promoteur a annoncé vouloir passer à l'action sans même avoir consulté les citoyens madelinots :

Il est déplorable, mais peu surprenant que la compagnie Gastem soit arrivée aux Îles comme un cheveu sur la soupe la semaine dernière, sans préavis à la population – ou si peu si l'on tient compte de l'annonce de leur venue aux Îles la veille de leurs arrivées à CFIM. Peu surprenant que cette compagnie [...] se sente déjà chez elle, et ne daigne pas s'adresser directement à la population, mais seulement à un Comité sur les hydrocarbures composé de la Municipalité, de la Chambre de commerce et autres instances « supposément » là pour représenter tous les Madelinots, ceci derrière des portes closes et très hermétiques (Mélanie Gauthier, semaine du 23 au 29 janvier 2008).

Dans tout ce dossier de Gastem, nous ne nous sentons pas respectés. Personne ne nous a demandé notre avis, personne ne nous a même informés. Nous, les citoyens des Îles-de-la-Madeleine, nous avons été désinformés (Annie Landry, 18 septembre 2010).

Plus tard, le mouvement Énergie Alternative a pris l'initiative d'informer le public sur le projet de Gastem et a proposé des rencontres d'information (CFIM, 21 septembre, 2011)¹⁶⁹. Les multiples contacts de Gastem avec le CTH et ensuite avec la TCH ne lui ont pas permis

¹⁶⁸ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/908879>.

¹⁶⁹ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/963695>.

de convaincre les Madelinots. Alors que le climat de méfiance grandissait, le promoteur persistait à communiquer avec la population comme si l'acceptabilité sociale était chose faite alors qu'elle était construite de toutes pièces. Par exemple, le président de Gastem a annoncé que « l'exploitation du Gaz naturel est nécessaire au développement des Îles-de-la-Madeleine. Il se dit sûr d'obtenir l'appui de la population. » Il a même ajouté être « convaincu d'obtenir le consensus de la population, une fois les faits présentés et la démonstration de la richesse à exploiter faite » (CFIM, 8 août, 2011). Un citoyen madelinot a fait remarquer la capacité du promoteur à créer une forme d'endoctrinement en adoptant les notions d'accord, de consensus et d'acceptabilité sociale dans son discours (14 septembre 2011, CFIM). Mais, au-delà de l'image lisse du bon citoyen corporatif et à la lumière des nombreuses lettres d'opinions publiées dans divers journaux et des entrevues radiophoniques¹⁷⁰, il semble bien qu'un fossé existe entre les paroles d'une firme prête à consulter la population et les reports systématiques des séances d'information et de consultation qu'elle annonce (voir la Figure 6.1). Finalement, le 11 août 2011, Raymond Savoie a fini par déclarer que les séances d'information débuteraient le 22 août de la même année (Desjardins, 13 août, 2011). Puis, le processus d'information a été à nouveau reporté à septembre (CFIM, 19 septembre, 2011)¹⁷¹ et en fait, la première et unique séance a eu lieu le 20 octobre 2013 alors qu'une série de sept rencontres était initialement prévue (CFIM, 21 octobre, 2011)¹⁷². L'ensemble de ces éléments nous fait douter de la volonté de la firme Gastem à s'ouvrir au public et à créer un espace de débat réel sur son projet.

¹⁷⁰ Nous avons recueilli les différentes lettres d'opinion, entrevues radio, manifestation d'opposition dès 2008 jusqu'à la fin de notre cueillette de données. Un pic de manifestation d'opposition se produit durant l'année 2011.

¹⁷¹ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/960173>.

¹⁷² <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1023035>.

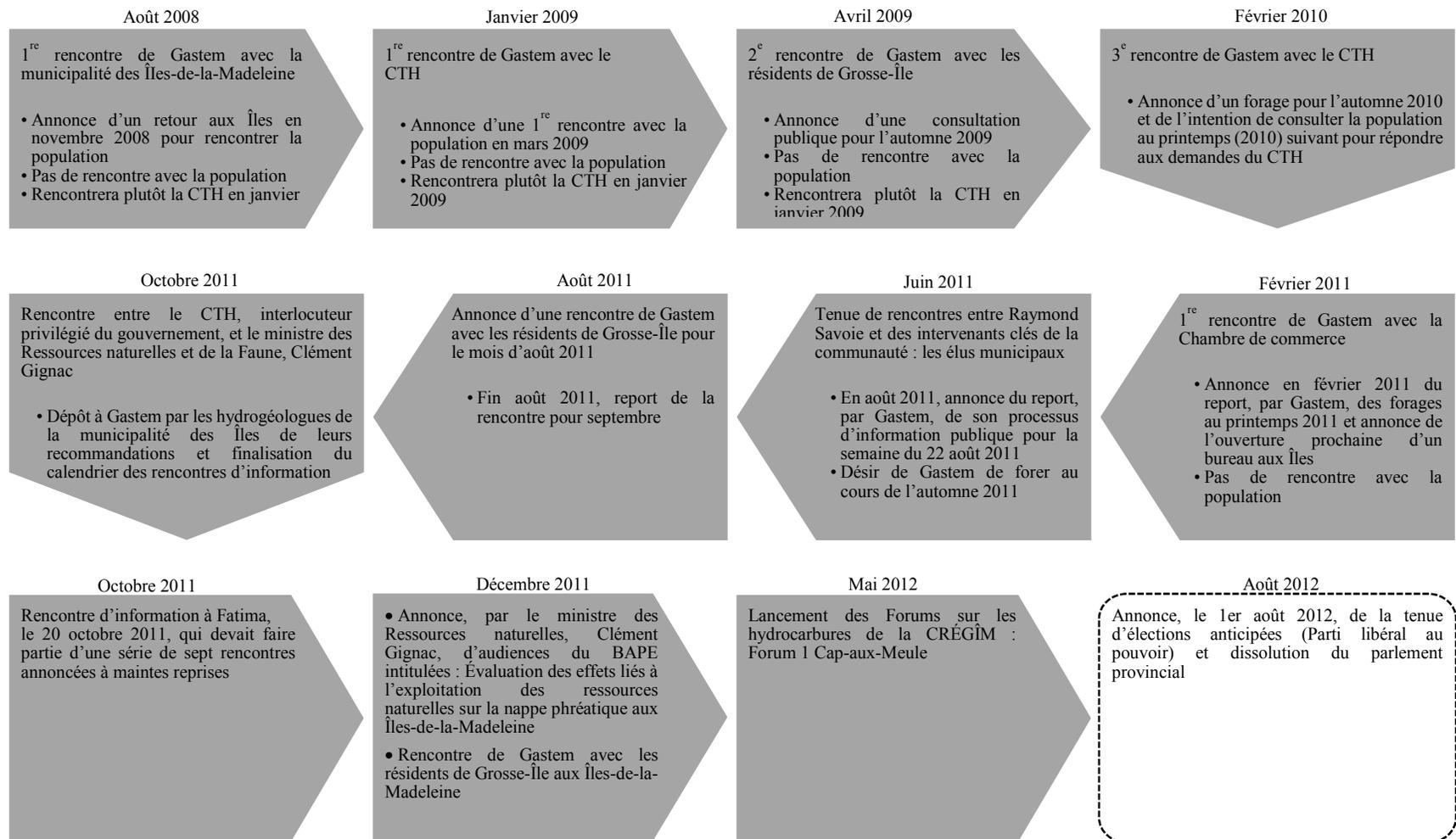


Figure 6.1 Mobilisation d'instruments clés par Gastem et report continu des processus de consultation du public.

6.2.1.3 *Le gaz naturel aux Îles-de-la-Madeleine : jouer sur les notions de risque et de moratoire*

La question du risque est centrale dans le dossier du gaz naturel dans l'archipel madelinot, puisque toutes les sphères de l'activité humaine sont liées au fonctionnement des écosystèmes naturels. De ce fait, le projet de Gastem constitue une prise de risque supplémentaire qui interpelle et inquiète de nombreux Madelinots.

Du point de vue environnemental, l'approvisionnement en eau douce à l'unique nappe phréatique des Îles-de-la-Madeleine rend ce projet à risque. Une contamination hypothétique de la nappe phréatique, notamment par « migration accidentelle » d'un fluide (gaz) dans l'aquifère (Chailloux *et al.*, 2012), se traduirait par un véritable problème de santé publique, puisque les Madelinots perdraient l'accès à leur unique source d'eau potable. De plus, il existe de nombreuses préoccupations à l'égard du sort des boues de forage et de la circulation d'eaux contaminées qui pourraient elles aussi fragiliser les nappes phréatiques, les écosystèmes dunaires et les milieux humides, affecter leur biodiversité et même finir par polluer le milieu maritime. Du reste, en raison du contexte global des changements climatiques, l'approvisionnement en eau de l'archipel pourrait être compromis. Par exemple, un couvert neigeux plus mince et l'exploration gazière intensive auraient un impact combiné important sur les nappes phréatiques. La gestion des eaux souterraines est en soi une question sociale, économique et environnementale qui est exacerbée dans le contexte de l'arrivée d'activités d'exploration et d'exploitation gazière (Chailloux *et al.*, 2012). Étant donné le caractère irremplaçable de leurs ressources, de nombreux Madelinots ont exprimé leurs inquiétudes relativement aux quantités d'eau utilisée pour l'exploration. Il a été estimé que trois semaines d'exploration nécessitent environ 180 000 litres d'eau, ce qui est l'équivalent de l'utilisation en eau de 10 foyers pour la même période (Fontaine, dans *Le Radar*, semaine du 13 août au 19 août 2010). Dans les discussions ayant eu lieu au CTH et dans des dizaines de lettres d'opinion publiées dans *Le Radar*, des inquiétudes sont exprimées par rapport au développement d'une telle industrie. Par exemple, dans un article paru dans la section « Point de vue de la Presse » en 2010 et intitulé « Gastem – ni rassurés ni respectés », Annie Landry, une citoyenne madelinienne, a fait part de ses inquiétudes :

[...] Du même coup, nous apprenons l'intention de Gastem de forer dès cet automne 2010 à 2 km sous la terre, dans le secteur de Grand-Ruisseau. Mais il n'y a aucun danger, la compagnie Gastem est très consciente de l'importance de notre eau potable. Elle doublera les cloisons d'étanchéité de béton et d'acier pour ne pas risquer de contaminer notre précieuse nappe d'eau souterraine. C'est drôle, mais nous [ne] nous sentons nullement rassurés. De toute façon, nous ne voulons pas être rassurés, nous voulons être respectés. [...] Le risque zéro n'existe pas. Où? Dans nos propres bassins de traitement des eaux usées? À l'extérieur des îles? C'est bien beau tout ça, mais il y a une chose dont on est absolument sûr et certain : dans l'industrie du gaz et du pétrole, le risque zéro n'existe pas. Quand on parle de notre eau potable, le moindre risque, si minime soit-il, est un risque énorme. L'eau, c'est la vie sur terre comme dans la mer (Annie Landry, septembre, 2010).

Le promoteur a voulu minimiser le danger associé à la nappe phréatique, notamment en exprimant sa confiance en la technologie utilisée et en rassurant dès le départ les membres du CTH :

Raymond Savoie dit qu'il y a 0 % de risque de contamination de l'eau potable, et que des tests sont pris avant et après les activités de forage. Les méthodes d'aujourd'hui sont sûres, comparativement aux anciennes méthodes qui laissaient un risque de pollution par l'absence de bassin de rétention et les risques, par exemple, d'échappement d'huile provenant des camions sur le site. Les activités de forage sont d'ailleurs contrôlées par le ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs. (Procès-verbal, 15 avril 2009) [...] David Vincent ajoute que, durant les travaux de forage, qui peuvent durer trois semaines, le seul impact sur l'environnement est visuel et temporaire [...] (Procès-verbal du CTH, 15 janvier 2009).

La compagnie Gastem cherche justement à minimiser ce risque ou à le faire accepter par différentes stratégies, et elle vante les mérites du gaz naturel entre autres en comparant les risques qu'il comporte aux risques liés au transport de pétrole. L'entreprise considère le stade exploratoire comme étant une phase à moindre risque.

Avant 2010, le mutisme de la Municipalité par rapport au projet Gastem pesait lourd, comme l'explique ici une citoyenne madelinienne :

Le dialogue n'est pas plus ouvert au niveau local non plus, de déplorer l'artiste en citant en exemple le mutisme de la Municipalité des Îles et son

comité sur les hydrocarbures et GASTEM qui projette un forage exploratoire dans l'archipel (Ouellet, 2010, dans *Le Radar*, semaine du 14 mai au 20 mai 2010).

L'opposition au projet n'a fait que s'accroître entre 2008 et 2011, et lorsque le promoteur a tenté de passer à l'action, des mouvements populaires comme Énergie Alternative étaient prêts à recourir à la désobéissance civile pour faire entendre leur opposition au projet (voir la Section 6.4.2).

Aussi, en réaction aux pressions exercées par les Madelinots et le mouvement populaire Énergie Alternative, le Conseil d'agglomération s'est rallié à la demande d'un moratoire¹⁷³ (Procès-verbal du CTH, 20 septembre 2010) sur le forage exploratoire gazier en milieu terrestre sur l'archipel jusqu'à ce que la population ait été dûment informée et consultée :

Le maire Joël Arseneau affirme que les élus répondent aux attentes de leurs citoyens. « Les préoccupations des citoyens font écho à tout le débat qui a cours présentement dans les basses-terres du Saint-Laurent sur l'exploitation des gaz de schiste. Ici on parle de gaz naturel, mais les préoccupations de la population sont les mêmes ». [...] « Il ne s'agit pas de partir en croisade contre l'entreprise ou ses projets. Mais je pense que nous on se devait d'affirmer une position claire qui fait écho aux préoccupations des citoyens », lance-t-il. (Radio-Canada, 15 septembre, 2010).

Au moment même où cette demande de moratoire était faite, une vague d'opposition à un projet de gaz de schiste soulevait la vallée du Saint-Laurent (voir la Section 6.4). De cette façon, d'un territoire à l'autre, la demande de moratoire est devenue une position politique qui permettait de rallier le plus de personnes à un compromis et qui, de surcroît, laissait le temps aux acteurs de trouver des stratégies pour mieux faire valoir leur point de vue et leur positionnement. Pour la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, cette position est peu coûteuse du point de vue de l'engagement politique puisqu'elle lui donne l'occasion de manifester une certaine considération pour les risques que le projet de Gastem pourrait engendrer sur le territoire madelinot. Il faut ajouter que, dans le contexte de la *Loi sur les*

¹⁷³ Rappelons qu'une démarche similaire avait été adoptée par le Conseil d'agglomération, qui demandait alors un moratoire sur l'exploration et l'exploitation gazière et pétrolière en milieu marin.

Mines, la Municipalité ne dispose que de peu de pouvoirs pour contraindre Gastem. L'agglomération se montre donc favorable à un moratoire temporaire en attendant que le ministre de l'Environnement mette en place des audiences du BAPE pour étudier le projet de Gastem.

Au moment de la demande de moratoire, le maire des Îles-de-la-Madeleine croit au principe de subsidiarité et à l'importance de reconnaître les municipalités comme un palier de gouvernance à part entière, surtout qu'il est nécessaire de faire valoir la spécificité du territoire insulaire madelinot (Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, 24 janvier 2011a). Un acteur comme la municipalité des Îles a besoin de compétences pour agir sur son propre territoire :

Nous sommes une municipalité MRC. Donc pour moi, ça va de soi qu'un enjeu aussi important que le développement de l'industrie des hydrocarbures dans notre cour arrière, ça fait partie sinon sur le point de vue légal, ça fait partie sur le plan des responsabilités sociales ou politiques du giron municipal ou de MRC donc de mon travail. (Acteur politique, 2011).

Toutefois, comme l'explique Mousseau (2010) et Baril et Desjardins (2013), l'ensemble des responsabilités de la municipalité ne fait pas le poids comparativement à l'ensemble des préséances accordées aux activités minières : « En effet, l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* limite expressément les pouvoirs des municipalités pour réglementer les activités minières sur le territoire» (Baril et Desjardins, 2013, p.5). Autrement dit, « [...] le régime actuel [dont la *Loi sur les Mines*] laisse toute la latitude aux sociétés d'exploration pour prospecter et forer, sans aucun droit de regard pour les municipalités ou les citoyens concernés » (Mousseau, 2010, p.132).

6.3 Des instruments volontairement tronqués : le cas des Forums régionaux sur les hydrocarbures

D'autres instruments relatifs à la question des hydrocarbures ont été conçus au niveau régional et s'inscrivent de ce fait dans une vision régionale et intégrée des ressources naturelles.

Les premiers Forums régionaux sur les hydrocarbures de la Conférence régionale des élus de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (Forums régionaux, CRÉGÎM) sont des instruments de concertation régionaux qui répondent en partie au Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) de la région administrative Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Ils participent donc d'une approche territoriale intégrée qui relève d'un leadership régional et est pilotée par la CRÉGÎM.

Les projets d'exploration pétrolière et gazière se sont multipliés, tant aux Îles-de-la-Madeleine qu'en Gaspésie¹⁷⁴, et à la suite de la participation de la CRÉGÎM à l'EES2 et du dépôt d'un mémoire, la CRÉGÎM a pris l'initiative de mettre en place une structure de concertation.

La CRÉGÎM a donc lancé une démarche rassemblant l'ensemble des acteurs du milieu visant à dialoguer sur la question des hydrocarbures. Les Forums régionaux sur les hydrocarbures de la Conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ont été entamés au printemps 2012. Ces Forums ont été qualifiés d'initiatives de démocratie participative par un chercheur de l'UQAC impliqué dans la démarche. Il s'agit de forums hybrides (Callon, Barthe et Lascoumes., 2001) qui « rassemblent des citoyens et des experts du sujet » (Écoconseil¹⁷⁵, 2012, p.1). Au départ, la CRÉGÎM prévoyait alors tenir une dizaine de séances sur l'ensemble de la péninsule gaspésienne et des Îles-de-la-Madeleine.

Nous avons suivi la mise en place de cet instrument, qui a eu lieu le 24 mai 2012, date du tout premier Forum. Après cette date, le processus a été suspendu et complètement revu. Trois autres Forums ont ensuite été organisés (dès mars 2013), avec de nombreux ajustements par rapport à la première formule.

¹⁷⁴ Plusieurs firmes ont également des intérêts en sous-sol gaspésien : Pétrolia, Junex et Gastem.

¹⁷⁵ Chaire de recherche et d'intervention. Université du Québec à Chicoutimi.

Le « premier acte » des Forums s'est déroulé dans six lieux différents¹⁷⁶, dont les Îles-de-la-Madeleine. Un système de webdiffusion avait été prévu, mais il n'a pas très bien fonctionné. C'est surtout la nature de l'instrument qui a été fortement critiquée et tout le processus s'est soldé par un échec. Nous allons exposer les mécanismes qui ont conduit à l'implosion de l'instrument et à l'amorce d'une mise en débat sauvage (Mermet, 2007, p. 372).

L'organisation du Forum et le choix des règles du jeu ont largement été critiqués par de nombreux groupes d'intérêt et par des citoyens madelinots et gaspésiens. La Coalition Saint-Laurent a réagi notamment par la rédaction d'un document critique adressé à la CRÉGÎM et comportant une dizaine de pages démontrant plusieurs failles au sein du processus. Il faut préciser que les Forums régionaux ont abordé le dossier des hydrocarbures marins et terrestres même si la CRÉGÎM n'a des compétences que sur le territoire terrestre.

La démarche avait été élaborée dans le but d'arriver à « coconstruire un consensus régional » (CRÉGIM, 22 mai, 2012), un concept qui a été perçu comme trop flou et qui donnait l'impression qu'un consensus devait être trouvé avant même la compréhension complète des différents enjeux et qu'un véritable débat soit mis en place. De nombreux participants se sont sentis manipulés par cet instrument. Ils ont eu en effet l'impression qu'à l'issue du processus, l'acceptabilité sociale serait atteinte *de facto*. La Coalition Saint-Laurent a bien exprimé cette position critique :

L'idée de la coconstruction nous apparaît plutôt à ce jour comme le portrait d'une démarche dont les objectifs, les moyens et les résultats attendus sont imprécis et incompris par plusieurs. L'idée d'atteindre un consensus régional est aussi remise en question [...] Cet objectif ne nous apparaît pas d'emblée réaliste étant donné la diversité des enjeux et la polarisation des intervenants : d'un côté des industriels qui veulent exploiter les hydrocarbures et de l'autre divers groupes et citoyens qui s'y opposent [...] Comment obtenir ou quelle est la pertinence d'obtenir un consensus régional Gaspésie les Îles sur des enjeux qui ont une portée locale, tels que

¹⁷⁶ Des Forums ont eu lieu à Sainte-Anne-des-Monts, à New Carlisle, à Gaspé, à Chandler, à Carleton et aux Îles-de-la-Madeleine.

celui du forage terrestre (gaz naturel) aux Îles-de-la-Madeleine? (Coalition Saint-Laurent, 2012, p.3-4-5).

Le fait que la firme pétrolière Pétrolia soit impliquée dans le financement du Forum et dans l'organisation initiale de la démarche a fait en sorte que les participants ont perdu confiance dans le processus, empêchant alors toute forme de dialogue et de mise en débat réels. Les règles du jeu étant définies par l'industrie, le processus ne pouvait être que biaisé. En effet, les choix techniques liés à l'instrument ont mis en évidence des jeux de coulisse (Blatrix, 2010) entre la pétrolière et la CRÉGÎM.

En plus des cafouillages de logistique, un autre aspect de l'instrument a fait défaut : son éthique. À ce sujet, l'Université du Québec à Chicoutimi, qui était partie prenante de la démarche, a également été sévèrement critiquée en raison de la négligence de certaines règles éthiques, comme on a pu le lire dans un document de la Coalition Saint-Laurent adressé à la CRÉGÎM :

Nous avons entendu plusieurs personnes exprimer le fait qu'elles se sentaient comme des cobayes qui étaient livrés à une expérience sans savoir dans quoi elles s'embarquent et sans avoir donné leur autorisation. Plusieurs personnes ont aussi affirmé qu'elles se sentaient obligées de participer au processus, se sentaient prises en otage devant l'importance du processus sur les décisions les concernant (Coalition Saint-Laurent, 2012, p.3).

Un grand nombre de ces échanges entre les citoyens se sont faits par l'intermédiaire des réseaux sociaux. Par ailleurs, le fait que la CRÉGÎM accepte un partenariat avec Pétrolia a également suscité non seulement beaucoup de questionnements, mais aussi un véritable malaise qui a poussé les citoyens à faire implorer l'instrument : « [L]e projet, qui prévoyait 10 rencontres, fut cependant rejeté par la communauté, sous le chef que cet exercice était organisé conjointement par la CRÉGÎM et Pétrolia » (Spain et L'Italien, 2013, p.16).

Pour Spain et L'Italien (2013, p.15), le discours de Pétrolia s'est d'ailleurs construit autour de son rôle à jouer dans le « développement économique du Québec » et de sa stratégie de communication qui visait « à rendre acceptable, pour les communautés locales, l'exploitation

pétrolière en Gaspésie ». La même stratégie est déployée par Gastem aux Îles-de-la-Madeleine.

Après de nombreuses dénonciations dans les médias, la CRÉGÎM n'a pas eu d'autre choix que d'écouter ces revendications et a même dû stopper le processus. L'organisation des Forums a été revue et c'est avec l'ajout d'un comité de pilotage composé d'acteurs-clés (comprenant les personnes qui avaient dénoncé le premier Forum) que le processus a repris, neuf mois plus tard.

Le vice-président de la Conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, qui est également maire de l'agglomération des Îles-de-la-Madeleine, a expliqué ceci :

Au fil des discussions avec certains participants, on s'est bien rendu compte que plusieurs ne se reconnaissaient pas dans la démarche. Devant le scepticisme ambiant, il nous apparaît essentiel aujourd'hui de partir sur de nouvelles bases, pour que l'ensemble des citoyens se sente interpellé par la démarche et enthousiaste à l'idée d'approfondir l'analyse du dossier et d'échanger leurs points de vue (CRÉGÎM, juin 2012).

Au moment où le processus des Forums régionaux déraillait, le CTH n'avait pas permis lui non plus de mener un véritable débat sur la question de l'avenir énergétique des Îles-de-la-Madeleine et la conflictualité en avait été totalement exclue. C'est en réaction à cette situation qu'un groupe de citoyens madelinots s'est organisé progressivement, à partir de 2008, pour apporter les éléments d'information et de connaissance nécessaires à la mise en débat du projet de Gastem à l'extérieur du CTH. Il s'agit du groupe Énergie Alternative.

6.4 L'émergence de contre-pouvoirs

6.4.1 Énergie Alternative : un leader et un entrepreneur de politique

Le forage exploratoire proposé par Gastem a été remis en question par de nombreux Madelinots dès 2008. Parce qu'ils n'ont que peu d'espaces pour exprimer leur opposition au projet et qu'ils sentent que la population locale est totalement désinformée, des individus ont décidé de former en 2010 le groupe Énergie Alternative, Regroupement citoyen des Îles-de-la-Madeleine. Ils se sont donné le mandat de sensibiliser les Madelinots aux risques de

l'exploitation des énergies fossiles et à l'importance des énergies propres pour le territoire madelinot. Au départ, leur démarche était large et visait à présenter des solutions de rechange¹⁷⁷ énergétiques moins polluantes pour les Îles-de-la-Madeleine. C'était une manière de présenter un ensemble d'arguments permettant de contrecarrer les projets des hydrocarbures terrestres et marins dans le contexte de l'absence de débat public sur le projet de Gastem. Le groupe s'est alors défini comme un groupe d'action citoyenne des Îles-de-la-Madeleine. D'ailleurs, l'énergie du groupe s'est très rapidement consacrée à demander un moratoire sur le projet de Gastem. Par ailleurs, la démarche du groupe s'inscrit dans le mouvement plus large qui critiquait alors le gouvernement libéral du premier ministre Charest, en particulier sa manière de gérer les ressources naturelles. Peu à peu, la vision du développement territorial madelinot de ce groupe s'est définie par l'utilisation des énergies alternatives. Les acteurs de ce groupe sont directement liés à plusieurs regroupements provinciaux, dont les groupes suivants : Moratoire pour une génération¹⁷⁸, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et la Coalition pour que le Québec ait meilleure mine¹⁷⁹. Ainsi, l'organisme milite avec ces groupes pour que les richesses du sous-sol soient nationalisées, ce qui apporterait davantage de retombées pour la collectivité et permettrait que les ressources soient aux mains du Québec plutôt qu'à celles de quelques spéculateurs de l'industrie pétrolière.

Certains acteurs considèrent ce groupe comme un mouvement citoyen, à la façon des groupes Madelinots pour le respect du Golfe et Madelinots en alerte. Pour notre part, nous constatons que ce groupe est moins structuré que Coalition Saint-Laurent. Il s'agit d'un mouvement fluide dont les actions sont plus spontanées que celles de Coalition Saint-Laurent et dont les porte-paroles changent régulièrement : c'est « un groupe peu... très informel, spontané et qui

¹⁷⁷ L'organisme fait la promotion du développement des énergies alternatives comme choix énergétique : géothermie, éolien, énergie solaire, valorisation de la biomasse, etc.

¹⁷⁸ La campagne Moratoire d'une génération a été menée à partir de 2011 par un réseau citoyen. Ce mouvement réclame l'obtention d'un moratoire de 20 ans au Québec sur l'exploration et l'exploitation des gaz, des pétroles de schiste et des autres énergies sales, comme les énergies fossiles et nucléaires. <<http://moratoiredunegeneration.ca/mission/>>

¹⁷⁹ <<http://www.quebecmeilleuremine.org/>>

veut demeurer... veut pas se formaliser, qui résiste beaucoup à ça. [...] On travaille beaucoup avec eux spontanément à titre citoyen, tout simplement, sans étiquette particulière » (Citoyen Madelinot, 2011). Le réseau d'acteurs participants au mouvement d'Énergie Alternative est, comme l'expliquent Pennaguer et ses collaborateurs (Pennaguer *et al.*, 2008, p.230), « ni rigide, ni fermé, des acteurs en sortent, d'autres s'invitent, l'entrée comme la sortie sont libres ». Cette souplesse permet au groupe de changer de porte-parole régulièrement et ainsi de déjouer certaines des règles de représentations imposées aux instruments. Par contre, cela a aussi pour conséquence de les exclure des lieux officiels et des instruments de concertation qui ne considèrent que les groupes dûment constitués (par exemple la TCH).

Le groupe utilise différentes techniques pour faire pression contre le développement des projets contre lesquels il se bat : envoi de lettres au gouvernement du Québec, manifestations, expositions, pancartage, débats, lettres d'opinion, communiqués de presse, graffitis, entrevues à la radio, rencontres, pétitions, regroupements sur les médias sociaux. Par ailleurs, Énergie Alternative a pu organiser plusieurs manifestations à l'extérieur des Îles-de-la-Madeleine et associer ses revendications à un mouvement plus large d'opposition et de critiques adressées au gouvernement libéral du premier ministre Charest, notamment par rapport à sa gestion des ressources naturelles, grâce à son appartenance à plusieurs réseaux d'acteurs situés sur d'autres territoires.

Le groupe Énergie Alternative a saisi rapidement les limites du CTH et a alors proposé plusieurs mécanismes pour donner l'occasion aux citoyens madelinots de participer à de vrais débats. Une demande a ainsi été transmise au CTH afin que celui-ci mette en place des séances d'information dans les communautés. Par contre, les acteurs du CTH n'ont su saisir cette occasion de conflictualité et l'ont plutôt transmise à un autre instrument, le BAPE, dont la mobilisation était incertaine (voir la Section 6.5) :

On convient que le comité devra attendre une réponse du gouvernement du Québec avant d'informer la population, jugeant que le BAPE est le meilleur cadre pour informer et consulter la population. Si la demande quant à une consultation par le BAPE est refusée, alors ce sera à Gastem d'informer celle-ci (Procès-verbal du CTH, 20 septembre 2010).

Constatant que Gastem n'organisait aucun processus d'information et de consultation du public et ne comprenant pas la posture du CTH sur le projet de Gastem, le groupe Énergie Alternative a alors plaidé pour le recours aux dispositifs représentatifs traditionnels tels que le référendum¹⁸⁰ (CFIM, 14 septembre, 2011).

Le groupe Énergie Alternative s'est alors engagé dans un processus de mobilisation des citoyens¹⁸¹ contre le projet de Gastem (voir l'Annexe E2). Le groupe a manifesté son opposition à l'arrivée d'une industrie lourde sur le territoire madelinot, mais a aussi dénoncé l'attitude du promoteur, qui tend à construire une acceptabilité sociale favorable basée sur de l'information qui n'est que partiellement dévoilée à l'ensemble de la population :

Pour Annie Landry, porte-parole d'Énergie Alternative qui s'oppose au projet d'exploration gazière, le projet de Gastem n'a aucune acceptabilité sociale aux Îles-de-la-Madeleine. [...] Même avec un forage conventionnel, il y a utilisation de produits, des lubrifiants, et ils se retrouvent dans les boues de forages. Il y a d'autres dimensions. Le projet n'a aucune acceptabilité sociale [...] Gastem n'a aucun plan d'urgence, n'a déposé aucune garantie financière et aucune assurance de remettre le lieu en bon état. Il n'y a aucune évaluation économique objective du projet. C'est la loi de la compagnie. C'est du marketing (Gagné, 22 octobre, 2011).

Par ailleurs, la *Loi sur les mines* comporte des limites considérables qui sont très problématiques et dont Énergie Alternative dénonce le caractère archaïque. De plus, le groupe utilise, pour s'opposer au projet, l'argument des risques encourus en matière de santé publique et d'environnement :

Annie Landry, d'Énergie Alternative, s'oppose carrément au projet de Gastem parce qu'il ferait courir un risque trop grand à la nappe phréatique des îles. Son inquiétude est double à ce chapitre. «Il y a danger que le forage pollue la nappe phréatique. Il y a aussi l'aspect du volume d'eau que consommerait Gastem. À la base, on habite sur un territoire terriblement exigü, sur une île entourée d'eau salée [...]» (Gagné, 22 octobre, 2011).

¹⁸⁰ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/952197>

¹⁸¹ On compte près de 850 personnes qui sont affiliées à l'organisme et qui vivent tant aux Îles qu'à l'extérieur des Îles.

Le groupe est également très préoccupé par les impacts potentiels du projet de Gastem sur l'air, les sols, les écosystèmes. Sur un autre plan, le groupe Énergie Alternative remet en question les prétentions de la compagnie en ce qui concerne sa capacité à intégrer l'économie locale dans son projet lors du développement de toute sa filière :

Nous nous préoccupons des redevances planchers et des crédits d'impôt plafonds prévus par le régime actuel, de la faible création d'emploi liée à ce secteur, de la distribution des coûts et des bénéfices parmi les membres de la société, des impacts réels et perçus sur les industries qui supportent actuellement notre communauté, soit le tourisme, les pêches et les cultures marines et agricoles (Porowska, Lapierre et Landry pour Énergie Alternative, 20 février 2012, p.1).

Par ailleurs, le groupe Énergie Alternative est le premier à avoir mis en évidence le grave problème éthique causé par le fait que Raymond Savoie, avant de devenir le directeur de Gastem, a exercé les mandats de ministre des Mines (1985-1990), de ministre délégué au Développement régional (1989-1990) et de ministre du Revenu (1990-1994). En effet, Savoie aurait profité de la dénationalisation à laquelle le gouvernement libéral de Jean Charest a procédé pour préparer le terrain de Gastem :

« Il n'y a pas que les manières cavalières de Gastem qui dérangent mais aussi le fait que M. Raymond Savoie, ancien ministre des Mines et du Revenu et actuel président et chef de direction de Gastem, appartienne à ce groupe de privilégiés qui ont profité de la dénationalisation des ressources pétrolières et gazières au Québec en 2004 », dénonce Annie Landry, porte-parole du regroupement citoyen des Îles-de-la-Madeleine. « Depuis 2008, ajoute-t-elle, Gastem comme Junex et Pétrolia s'improvisent revendeurs du bien public. Or, autant pour des raisons d'ordre environnemental, politique et économique : toutes les conditions sont réunies pour que les citoyens québécois refusent le projet de Gastem en sol madelinot », prévient la porte-parole (Landry pour Énergie Alternative, 30 août 2011).

6.4.2 Des instruments en retrait et un peu trop « discrets »

Le comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine a été relativement discret jusqu'à présent dans le dossier de Gastem. Comme il a été expliqué dans la section sur les hydrocarbures marins, le fonctionnement de cet instrument (sa philosophie de fonctionnement, ses ressources financières et humaines, ainsi que son mandat sont liés au gouvernement) limite

considérablement sa capacité à agir sur des questions comme celles des hydrocarbures terrestres, qui de plus ne font pas partie du PARE. L'organisme ne dispose pas non plus des ressources nécessaires pour mener un processus de concertation d'une telle ampleur (portant sur les hydrocarbures marins, les hydrocarbures terrestres et les sacs de mazout).

De plus, le fait que ce comité ZIP soit membre de la TCH soulève également quelques questions : est-ce que sa place au sein de la TCH lui permet de maintenir une légitimité indirecte en ce qui concerne la concertation? Est-ce que la TCH arrive à faire ce que le comité ZIP ne peut faire, faute de ressources et d'un mandat politique?

Il faut aussi souligner que la municipalité des Îles-de-la-Madeleine a assumé elle-même régulièrement, depuis les années 2000, un rôle de concertation et de rassemblement des acteurs du milieu¹⁸².

Toutefois, nous nous interrogeons sur le rôle un peu trop « discret » du comité ZIP dans le dossier du gaz naturel, en particulier en ce qui concerne la question de l'eau. En effet, toute cette question (aménagement des installations, traitement des eaux usées, etc.) préoccupe depuis longtemps le comité ZIP. La présence du problème de l'eau dans ce dossier aurait pu justifier sa participation légitime à ce débat. En revanche cette position peut être comprise dans le contexte où le financement du PASL n'était pas encore assuré et que les gouvernements questionnaient la légitimité des comités ZIP.

Le comité ZIP a suivi le processus à « distance » et aurait participé à une éventuelle consultation, si elle avait eu lieu, suivant en cela la volonté de son C.A. Bien qu'il ne joue pas un rôle de leader dans la mise en évidence des failles du dossier de Gastem, le comité ZIP a été approché plusieurs fois par le promoteur :

Du côté du comité ZIP des Îles, M. Yves Martinet affirme ne pas être suffisamment informé sur les impacts environnementaux d'un tel forage pour confirmer des inquiétudes. Il a toutefois souligné que son comité s'est

¹⁸² Par exemple, déjà en 2004, la municipalité avait mis en place une table de travail sur l'AMP et y avait invité les représentants des Comités côtiers de la ZIP à y siéger.

déjà assis avec Gastem pour demander une consultation publique ainsi que des précautions supplémentaires (Procès-verbal du CTH, août 2010).

En plus de ces prises de contact avec le comité ZIP, le promoteur a également utilisé l'expertise du comité en ingénierie environnementale :

Le levé gravimétrique réalisé par Excel Geophysics, avec l'assistance locale du comité ZIP, avait pour principal objectif de préciser la localisation optimale d'un forage exploratoire. La zone privilégiée est à environ 500 mètres au nord de la bordure du diapir central de l'île du Cap aux Meules. Les dernières évaluations confirment le potentiel gazier du secteur, quoique les chances de succès de trouver du gaz soient révisées à la baisse. Le tableau suivant dresse le sommaire des estimations du potentiel gazier de la zone (Procès-verbal du CTH, 2 février, 2010)

Finalement, le comité ZIP a déposé un mémoire lors des audiences du BAPE sur « les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière ». Bien que le comité ne joue pas un rôle de leader en ce qui concerne la concertation dans le dossier de Gastem, le dépôt de son mémoire représente quand même son entrée dans le débat.

6.5 L'obtention d'un BAPE « tant attendu »

En réaction aux pressions populaires d'Énergie Alternative (2010-2011), aux demandes du Conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine (2011) et à l'ensemble des pressions exercées par la fronde anti gaz de schiste (2010-2011), le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Pierre Arcand, a finalement décidé de répondre affirmativement à la demande de mise en œuvre d'audiences publiques du BAPE à la mi-décembre 2011 :

La population a manifesté des inquiétudes à l'égard des effets potentiels de ces activités, inquiétudes, notamment sur les nappes phréatiques, a déclaré le ministre Arcand dans un communiqué. Nous souhaitons mandater le BAPE pour qu'il tienne des audiences publiques sur le sujet, afin de recueillir les préoccupations des citoyens, des groupes et des organismes, et pour obtenir un éclairage sur cette question (Côté, 17 décembre 2011).

Cet instrument ponctuel prend la forme d'une étude générique pour le BAPE puisqu'habituellement, les activités de forages traditionnels, durant la phase d'exploitation d'un projet, sont « encadrées » par la *Loi sur les mines*, ce qui fait en sorte que le projet minier n'est pas soumis au BAPE et qu'aucun processus d'évaluation environnementale n'est prévu. Un BAPE générique ne porte pas sur un projet particulier, mais plutôt sur un sujet choisi par le ministre en vertu de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (2002b). C'est pourquoi ce mandat proposé au BAPE n'a pas traité du projet de Gastem en particulier, mais plutôt de l'effet de l'ensemble des activités d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques :

M. Pierre Arcand annonce aujourd'hui qu'il confiera dans les prochains mois au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement le mandat de tenir des audiences publiques sur les effets potentiels de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques des Îles-de-la-Madeleine (Shirley et Provonost, communiqué du MMEP, 16 décembre 2011)¹⁸³.

Le BAPE a ainsi lancé un nouveau processus qui, selon une approche rationnelle, devait, dans une première partie, informer¹⁸⁴ la population et, dans une deuxième partie, favoriser l'expression d'opinions lors de la période d'audiences publiques¹⁸⁵. De plus, une équipe de chercheurs de l'UQAR a été mandatée pour réaliser une revue de la littérature sur l'état de la situation des nappes phréatiques de l'archipel et pour mesurer l'impact qu'auraient l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures sur le sous-sol madelinot (CFIM, 16 décembre, 2011)¹⁸⁶. Cette étude a le mérite d'être indépendante et d'engager la recherche d'informations au début du processus.

¹⁸³ <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquie.asp?no=2015>>

¹⁸⁴ Dans cette première partie, les experts, après avoir fait la lecture du mandat, ont été amenés à exposer leurs connaissances et les intégrer à des périodes de questions-réponses (Gauthier et Simard, 2011, p.42).

¹⁸⁵ «[...] Toute personne, municipalité, ou groupe intéressé par le projet [peut exprimer son point de vue sous forme de] mémoires verbaux ou écrits, suggestions sur le projet ou l'étude d'impact, etc. » (Gauthier et Simard, 2011, p.42).

¹⁸⁶ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1144008>

Le groupe Énergie Alternative a critiqué le mandat du BAPE dans une lettre ouverte adressée aux ministres Arcand (ministre du MDDEP) et Gignac (ministre du MRNF), où il a dénoncé le fait que le BAPE était restrictif, ankylosé, imprécis, « démuné de tout sens critique, préélectoral et handicapé par les visées politiques de ce gouvernement » (Porowska, Lapierre et Landry pour Énergie Alternative, 20 février 2012, p.2).

Dans les faits, le groupe exprimait ses craintes que le cadrage choisi contourne une réflexion de fond sur l'ensemble des problématiques associées au projet de Gastem. Ce scepticisme s'inscrivait dans la vague de remises en question du BAPE (Gauthier et Simard, 2011, p.56) et poursuivait les critiques adressées dans le passé au BAPE à propos de ses mandats sur l'industrie du gaz de schiste au Québec, comme le manque d'information sur la filière, et les mandats trop courts et limités (Gauthier et Simard, 2011, p.58). De plus, comme l'indiquent plusieurs experts :

Au cours des dernières années, à l'occasion de mandats d'importance, le BAPE a fait l'objet de sérieuses critiques d'ordre méthodologique et éthique portant sur les travaux et les rapports de certaines commissions. Ce fut le cas pour les audiences publiques portant sur le projet hydroélectrique d'Hydro-Québec de la rivière La Romaine sur la Côte Nord, ainsi que pour les rapports des commissions ayant tenu les audiences publiques sur le projet d'autoroute 30 en Montérégie, sur celui du port méthanier Rabaska à Lévis et sur le projet éolien dans la MRC de l'Érable dans la région des Appalaches (Baril *et al.*, 17 septembre 2010).

L'ensemble des critiques évoque une « perte d'indépendance du BAPE, ou tout au moins une complaisance des commissions dans leurs avis sur les projets soutenus, sinon déjà décidés, par le gouvernement » (Baril *et al.*, 17 septembre 2010). Voici quelques passages de la lettre ouverte (Porowska, Lapierre et Landry pour Énergie Alternative, 20 février 2012, p.1 et p.2) produite par la porte-parole du groupe Énergie Alternative, dans laquelle elle remet en question la cohérence des actions du gouvernement du point de vue du développement durable :

[...] [C]omment le ministre responsable du développement durable et de l'environnement peut-il justifier le choix d'un mandat à la fois aussi imprécis et restrictif? Serait-ce pour mieux voiler la situation réelle aux Îles et ainsi détourner la discussion des vrais enjeux qui se posent devant les

Madelinots et, effectivement, devant l'ensemble des Québécois? [...] Nous vous demandons de revoir le mandat actuel du BAPE, afin qu'il puisse refléter l'ensemble des enjeux auxquels nous faisons face aux Îles-de-la-Madeleine. C'est pour vous une occasion de faciliter l'émergence de cette nouvelle « ère de concertation et de collaboration intersectorielle » qui faisait tant rêver M. Charest dans la Stratégie gouvernementale de développement durable de 2007.

Avant même l'annonce du BAPE, le promoteur, Raymond Savoie, avait qualifié les audiences au stade de l'exploration de « perte de temps » (CFIM, 28 septembre 2011)¹⁸⁷ et de « perte d'argent » (Richard, dans Le Radar semaine du 6 au 12 octobre 2011). Il n'a plus eu ensuite d'autre choix que d'accepter ce mandat :

Il [Raymond Savoie] estime à un million de dollars les coûts d'audiences pour son entreprise alors que, pour lui, le processus du BAPE en environnement est souhaitable en phase d'exploitation et non d'exploration des gaz naturels (Richard, semaine du 6 au 12 octobre 2011).

Après la rencontre publique d'information qu'il a tenue à Fatima, il s'est rendu compte qu'un mandat du BAPE sur l'environnement était inévitable, même s'il s'agit d'une première pour un forage exploratoire de type conventionnel. Bien qu'il admette que ce processus du BAPE retarde les visées de Gastem en sol madelinot, M. Savoie ne s'en déclare pas déçu pour autant. Au contraire, dit-il, l'exercice aura le mérite de dédramatiser le dossier (CFIM, 20 décembre 2011)¹⁸⁸.

Quant au maire des Îles-de-la-Madeleine, il y voit un « pas dans une bonne direction » (CFIM, 19 décembre 2011)¹⁸⁹. Le processus n'a pas été enclenché en raison de la détérioration du climat social (voir Figure 6.2) et il a été mis sur la glace jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement. En effet, c'est seulement après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement péquiste de la première ministre Marois (septembre 2012) que le processus a été repris, et c'est Yves-François Blanchet, ministre du Développement durable, de la Faune et des Parcs, qui en a été l'instigateur.

¹⁸⁷ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/975947>

¹⁸⁸ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1148601>

¹⁸⁹ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1148274>

Ainsi, le 28 mars 2013, le ministre a confié à nouveau au BAPE le mandat de créer une Commission d'enquête pour le dossier des Îles-de-la-Madeleine. Le mandat fut sensiblement le même que celui proposé par le gouvernement précédent, soit se pencher sur « les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière ». Les audiences publiques se sont déroulées en deux temps. La première partie, qui a eu lieu les 14 et 16 mai 2013, visait à recueillir de l'information, et la deuxième partie, qui s'est produite les 18 et 19 mai 2013, a servi à recueillir les mémoires. Un total de 24 mémoires furent déposés, dont 16 ont été présentés en séances publiques avec six opinions verbales (BAPE, 2013).

Le rapport¹⁹⁰ du BAPE a été rendu public¹⁹¹ le 10 décembre 2013 et la Commission d'enquête a reconnu la spécificité des Îles-de-la-Madeleine et la fragilité de ses ressources en eaux. Le rapport a recommandé à la compagnie de démontrer, avant de se lancer dans ses opérations, que celles-ci auraient un effet quasi nul sur l'environnement. En somme, le rapport du BAPE a repris à son compte les inquiétudes soulevées par le groupe Énergie Alternative et les Madelinots qui ont fait une demande de moratoire.

De plus, il confirme l'importance du rôle des organismes de concertation à venir, pour la gestion intégrée de l'eau tels que les TCR. Le rapport adopte une vision très large de cette gestion intégrée qui devrait, selon lui, prendre en considération les eaux souterraines et de surface ainsi que le bassin du golfe du Saint-Laurent afin que soit assurée la protection des nappes phréatiques. L'avis propose même à la TCR de jouer un rôle qui ressemble à celui des OBV, soit de concevoir un plan directeur de l'eau :

En vertu du principe de subsidiarité, la commission d'enquête est d'avis que le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la

¹⁹⁰ <<http://www.BAPE.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/BAPE297.pdf>>

¹⁹¹ Étant donné que notre prise de donnée s'est arrêtée à l'automne 2013, nous n'avons pas pu suivre de manière systématique ce processus, mais nous avons inclus dans notre analyse ses éléments clés (mémoires déposés les plus importants, rapport d'enquête et grandes conclusions). De plus, nous avons aussi fait une analyse sommaire du rapport public de cette Commission (paru le 10 décembre 2013).

Faune et des Parcs devrait donner à la future table de concertation régionale pour la gestion intégrée du Saint-Laurent des Îles de la Madeleine le mandat de préparer un plan directeur de l'eau pour l'archipel selon le modèle prévu pour les bassins versants. L'organisme pourrait également se voir confier le mandat de surveiller l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles ainsi que toute autre activité susceptible de toucher la qualité des eaux de surface ou souterraines que le ministre considérerait comme pertinentes (BAPE, 2013, p. 148).

Le rapport suggère aussi au MDDEFP de jouer un rôle dans le processus d'octroi de permis. Par ailleurs, la mise en place d'une stratégie énergétique spécifique pour le territoire madelinot est encouragée. Finalement, la prise en compte du point de vue des Madelinots est reconnue comme très importante dans le contexte d'une économie et d'un tissu social qui dépendent largement des secteurs des pêches et du tourisme :

Le territoire des Îles de la Madeleine est, par définition, un espace insulaire comportant ses spécificités, dont un espace habitable relativement restreint, un milieu écologique et un éloignement important des principaux centres urbains du Québec. L'archipel madelinot apparaît donc plus vulnérable que l'ensemble des autres communautés du Québec, des points de vue économique, social et environnemental. À cet égard, les aquifères y sont irremplaçables, car ils constituent la seule source d'eau potable de bonne qualité, disponible à coût raisonnable [...] (BAPE, 2013, p. 155).

Conséquemment, les ressources en eau de l'archipel devraient être visées par une réglementation renforcée. En outre, celles-ci pourraient être protégées par la mise en application de plans de gestion et de conservation administrés par un organisme adéquat, notamment la future table de concertation régionale pour la gestion intégrée du Saint-Laurent des Îles-de-la-Madeleine (BAPE, 2013, p.156).

Enfin, la commission souligne que les Madelinots souhaitent avoir leur mot à dire sur la place que pourrait prendre l'industrie gazière et pétrolière sans compromettre la pérennité des milieux naturels et humains et sans fragiliser les activités économiques existantes, notamment le tourisme et les pêcheries (Olivier pour le BAPE, 2013, p.146).

À l'issue de ce processus, Gastem a réaffirmé être toujours en faveur de son projet tout en précisant qu'il ne présentait aucun risque. Le président de Gastem a maintenu que les Madelinots entretenaient des craintes exagérées à l'égard de son projet : « Raymond Savoie maintient que les Îles ne peuvent pas se passer du gaz naturel. Son entreprise, ajoute-t-il, n'a

pas l'intention de quitter l'archipel. Du même souffle, il admet toutefois « que la pente sera difficile à remonter » (Radio Canada, 11 décembre 2013). Malgré ces déclarations, Gastem a décidé de geler ses actifs au Québec en mars 2013, en réaction au choix du gouvernement péquiste de décréter un moratoire sur la filière du gaz de schiste :

« Le Québec est un pays qui n'existe plus pour le développement des hydrocarbures », lance Raymond Savoie, président de Gastem, en réaction à l'annonce du ministre de l'Environnement de transférer l'EES vers le BAPE. « C'est une folie d'envoyer toutes les études dans les mains du BAPE ! » s'exclame M. Savoie [...] « Nous avons toujours des activités au Québec, et on les maintient. Mais pour se développer dans les deux ou trois prochaines années, on doit aller voir ailleurs », annonce M. Savoie. « On va aller voir dans l'État de New York. On s'attend à entrer en production dans les comtés proches de la Pennsylvanie » [...] (Bert, 1 mars 2013).

Par ailleurs, le groupe Énergie Alternative a continué à demander à ce qu'un moratoire permanent soit mis en place et à ce que le règlement sur les ressources en eau adopté par la municipalité soit reconnu par le gouvernement (voir la section suivante).

Après avoir pris connaissance du rapport du BAPE, le péquiste Yves-François Blanchet, ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, devait présenter ses recommandations au gouvernement et la décision devait être prise au Conseil des ministres. Mais, en mars 2014, les élections furent déclenchées lorsque la première ministre Pauline Marois a demandé la dissolution de l'assemblée, parce que le gouvernement minoritaire péquiste risquait d'être défait lors du vote sur le budget.

6.6 Le retour en force des municipalités : contre-pouvoir autour de l'eau et questionnement sur le rôle de l'État québécois

6.6.1 Des citoyens mobilisés et le règlement de Saint-Bonaventure

6.6.1.1 Une équipe mobilisée et outillée par des experts en droit

La municipalité de Saint-Bonaventure (petite municipalité de la MRC de Drummond) est devenue pionnière en environnement lorsqu'elle a fait adopter un règlement « visant à protéger les points d'approvisionnement en eau potable face à toute personne désirant

introduire dans le sol un forage ou autrement une substance ou procédé susceptible d'altérer la qualité de l'eau souterraine » (Rochette, 12 avril 2012), et ce, alors que la lutte contre l'exploration et l'exploitation gaz de schiste est forte, au cours du printemps et de l'été 2011. Il sera maintenant question du règlement dit de Saint-Bonaventure.

Ce règlement a pu voir le jour notamment grâce au travail d'un comité citoyen (le Comité d'étude des gaz de schiste de Saint-Bonaventure¹⁹²) et à la volonté politique de la municipalité de Saint-Bonaventure de trouver des mécanismes pour bloquer les activités liées à l'industrie du gaz de schiste. Il est à noter que la mobilisation de ce comité citoyen a été soutenue par le Regroupement interrégional sur le gaz de schiste de la vallée du Saint-Laurent (RIGSVSL).

De plus, ce comité citoyen s'est doté, dès juin 2011, d'un comité scientifique informel¹⁹³ composé de biologistes et de juristes, dont l'avocat et docteur en droit Richard Langelier¹⁹⁴. Cette équipe a travaillé pendant près de trois mois à élaborer ce règlement, dit de Saint-Bonaventure, et pour ce faire, elle a dû trouver les meilleures dispositions légales pour que la municipalité puisse agir. L'équipe a mené ce travail complexe à travers le dédale du partage des compétences et des leviers d'action de la gouvernance municipale. En effet, il a fallu trouver dans la législation des dispositions qui, d'une part, permettent à la municipalité d'agir tout en restant conforme à l'ensemble des compétences déléguées aux municipalités et, qui, d'autre part, puissent être validées par les tribunaux supérieurs (Langelier, 12 février 2013).

¹⁹² Aujourd'hui, ce groupe porte le nom de Comité vigilance hydrocarbure de Saint-Bonaventure.

¹⁹³ Le comité était composé des personnes suivantes : Richard Langelier, avocat et docteur en droit; Jean Héту, spécialiste en droit municipal et professeur en droit de l'Université de Montréal; Jean-François Girard, avocat, biologiste et spécialiste en droit de l'environnement; et Céline Marier, biologiste et professeure retraitée du Cégep de Drummondville.

¹⁹⁴ Nous avons d'ailleurs pu reconstituer l'historique du règlement de Gaspé, qui reprend celui de Saint-Bonaventure, grâce aux nombreuses interventions de M. Langelier, notamment celles qu'il a faites lors du Forum « Pour que le Québec ait meilleure mine » le 12 février 2013. La mise en ligne du récit de cette mobilisation collective nous a été très utile pour la rédaction de cette partie : <<https://www.youtube.com/watch?v=NiWuuH9ZXDw>>.

6.6.1.2 *Un règlement pour la protection de l'eau*

Bien que la *Loi sur les mines* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* accordent le dernier mot aux pétrolières et à leurs projets miniers, et que cela limite fortement la capacité des municipalités à planifier le développement de leur territoire, il existe plusieurs autres cadres normatifs qui « octroient aux municipalités des compétences en matière d'environnement, d'eau potable et de santé publique » (Gélinas, 19 décembre 2013). Ces cadres normatifs donnent aux municipalités des compétences en matière de protection de leur eau. Ainsi, le règlement de Saint-Bonaventure n'est pas un règlement contre les gaz de schiste, mais pour la protection de l'eau. Voici les principaux cadres normatifs qui ont permis de concevoir et de mettre en place ce règlement.

Par exemple, ce sont le premier alinéa de l'article 4 et l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales* (2006b) qui octroient à la municipalité des compétences en matière d'environnement, mais aussi des pouvoirs lui permettant de répondre aux besoins divers et évolutifs des citoyens résidant sur son territoire. De plus, l'article 6 permet aussi à la municipalité d'interdire toute activité qui serait susceptible de compromettre la qualité de l'environnement sur son territoire.

En outre, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* reconnaît que l'usage de l'eau est commun à tous; son article 3 stipule que les ressources en eau sont d'intérêt général et son article 5 prescrit « le devoir dans les conditions définies par la loi, de prévenir ou, à défaut, de limiter les atteintes qu'elle est susceptible de causer aux ressources en eau et, ce faisant, de prendre part à leur protection ».

Finalement, la *Loi sur la santé publique* impose aux municipalités de collaborer avec les autorités compétentes pour contrer toute menace qui pourrait peser sur la santé des populations de son territoire. Il faut ajouter à ces cadres normatifs un ensemble de décisions qui ont été prises par les tribunaux supérieurs depuis 2009 et qui confirment l'attribution d'un certain nombre de compétences aux collectivités locales.

Le règlement de Saint-Bonaventure (Langelier, 12 février 2013), tel qu'adopté par la municipalité, a permis, entre autres, de définir les distances séparatrices des puits avec les forages gaziers, d'obliger les promoteurs à demander un permis à la municipalité (avec un dépôt de sûreté d'un million de dollars pour remettre les lieux en état), de mobiliser l'expertise d'hydrogéologue et de mettre en place des tests de l'eau. Par la suite, l'adoption de ce règlement a fait boule de neige au sein du réseau des municipalités du Québec et il a été repris par plus de 70 municipalités. Un front de solidarité entre les municipalités s'est ainsi construit à ce sujet. Nous allons expliquer maintenant comment le gouvernement a réagi à ces inquiétudes, puis comment Gaspé et les Îles-de-la-Madeleine ont ensuite participé à ce front de solidarité.

6.6.1.3 *Un règlement ministériel produit à la va-vite*

Parallèlement à ce qui se passait à l'échelon municipal, Pierre Arcand, ministre du Développement durable, a profité de la période des fêtes de Noël de l'année 2011 pour proposer un projet de règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection¹⁹⁵. Ce règlement visait à compléter la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* et à mettre en œuvre le nouveau régime d'autorisation des prélèvements d'eau.

À ce sujet, il faut noter que, en vertu de l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement (2002b)*, lorsqu'un règlement municipal et un règlement provincial s'appliquent au même objet, le gouvernement accorde la priorité au règlement provincial.

Cependant, le règlement proposé par le ministre Arcand ne concernait pas directement la question de l'industrie gazière et pétrolière, mais visait plutôt la question de la protection contre la pollution agricole et domestique, et celle du prélèvement de l'eau par des compagnies.

¹⁹⁵ Le 28 décembre 2011, ce projet de règlement fut publié dans la *Gazette officielle* du Québec.

De plus, la période de consultation donnée pour réagir à ce projet de règlement s'est amorcée durant la période des fêtes (le 28 décembre 2011), ce qui a donné peu de temps aux municipalités pour préparer leur réponse. Étant donné les lacunes de ce projet de règlement provincial, une démarche s'imposait, comme l'a expliqué le maire de la municipalité de Saint-Bonaventure, Félicien Cardin :

Le projet gouvernemental ne visait que la protection à l'égard de la pollution agricole ou domestique ou en regard des sociétés qui voulaient puiser de l'eau. Or, la pollution résultant des activités des sociétés gazières, minières ou pétrolières menace de façon plus immédiate et plus insidieuse nos sources d'eau. Il ne s'agit pas de s'opposer à tout développement, mais de s'assurer que nos sources d'eau ne seront pas compromises par ce développement. Parmi les revendications formulées, notons : l'interdiction d'introduire dans le sol toute substance susceptible de compromettre la qualité de l'eau dans toutes régions où il n'existe aucune carte aquifère; l'interdiction d'introduire dans le sol toute substance susceptible de compromettre la qualité de l'eau et de se livrer à toute activité dans un rayon de 2, 6 ou 10 km des sources d'eau, selon qu'elles approvisionnent moins de 20 résidents, de 21 à 500 résidents ou plus de 500 résidents; l'obligation pour les sociétés minières, gazières ou pétrolières d'obtenir un permis municipal avant d'entreprendre toute activité dans le territoire des municipalités concernées (*L'express* de Drummondville, le 28 février 2012)¹⁹⁶.

Pour répondre aux revendications des municipalités, un collectif scientifique a produit au cours de l'hiver 2012, après avoir obtenu l'avis d'experts et l'appui de près de 180 élus municipaux de près d'une cinquantaine de municipalités, un document présentant l'ensemble des amendements souhaités au projet de règlement provincial. Cependant, le gouvernement n'y a pas réagi et n'a pas non plus pris en compte l'ensemble de ces amendements. Pendant ce temps, les pétrolières gagnaient du temps et cherchaient à passer à l'étape du forage dans les municipalités. Ce faisant, les communautés locales se sont mobilisées et dans un premier temps, des dizaines de municipalités, dont celle de Gaspé et celle des Îles-de-la-Madeleine, ont adopté le règlement de Saint-Bonaventure pour se protéger des divers risques liés à

¹⁹⁶<<http://www.journalexpress.ca/Actualites/2012-02-28/article-2910523/Quelque-180-elus-municipaux-reclament-des-amendements/1>>

l'industrie pétrolière. Elles ont formé une « chaîne de solidarité » (Langelier, 12 février 2013) afin de remplir, sur le territoire québécois, le rôle de gardien qu'aurait dû assumer un véritable État responsable.

6.6.2 Le cas de la municipalité de Gaspé : l'effet tache d'huile

La municipalité de Gaspé, pressée par les citoyens inquiets, a pris la décision d'adopter, le 19 décembre 2012¹⁹⁷, un règlement¹⁹⁸ visant à protéger l'eau potable de son territoire¹⁹⁹ au moment où la firme Pétrolia s'apprêtait à forer dans le secteur dit « Haldimand n°4 »²⁰⁰, situé à proximité de nombreuses maisons. La municipalité de Gaspé a ainsi suivi le mouvement amorcé par la municipalité de Saint-Bonaventure avec l'adoption du règlement, qui a donc fait tache d'huile. Ce règlement avait pour objectif de bloquer les activités de Pétrolia sur le territoire de la ville.

Pétrolia a d'abord annoncé à la ville de Gaspé en janvier 2011 qu'elle projetait d'effectuer un forage horizontal avec fracturation hydraulique dans le gisement Haldimand. Plus tard, la firme a modifié sa version et a alors refusé de parler de fracturation hydraulique (Sheilds, 7 juin 2012), en précisant que les techniques utilisées seraient différentes de celles utilisées lors de l'exploration pour le gaz de schiste. Le forage de la firme Pétrolia devait avoir lieu dans un secteur très proche de la ville de Gaspé, soit à quelques 350 m des maisons les plus proches et à environ six kilomètres de la prise d'eau potable approvisionnant le centre-ville de Gaspé (Gélinas, 19 décembre 2013).

¹⁹⁷ Cela s'est produit trois mois après l'élection du nouveau gouvernement minoritaire de Pauline Marois

¹⁹⁸ Règlement déterminant les distances séparatrices pour protéger les sources d'eau et puits artésiens et de surface dans la ville de Gaspé. On parlera du règlement de Gaspé.

¹⁹⁹ Il est à noter que l'adoption du règlement de Gaspé a été présentée par les médias comme une première au Québec (Costisella, 13 janvier 2013), et ce, même si c'est bien la municipalité de Saint-Bonaventure qui a été la première à imposer ce règlement, dans le contexte de projets d'exploitation du gaz de schiste. Dans le cas de Gaspé, il s'agit, par contre, d'hydrocarbures conventionnels.

²⁰⁰ La firme estime que le secteur Haldimand recèlerait près de 7,7 millions de barils de pétrole (Shields, 2015).

Ce forage devait se faire à « une profondeur totale d'environ 1000 m. À partir de 500 m, il devait être dévié progressivement pour atteindre une trajectoire presque horizontale » (Sheilds, 18 janvier 2013). L'un des dangers de ce forage était que plusieurs mélanges devaient être injectés dans le sol pour stimuler la production. De plus, dans un rayon de 2 km, environ 400 résidences s'alimentaient en eau par leur propre puits, se trouvaient donc à proximité des lieux de forages.

À ce sujet, le règlement de Gaspé a prévu l'interdiction de forer dans un rayon de 6000 m de tout puits artésien ou de surface desservant plus de 20 personnes et dans un rayon de 2000 m de tout puits artésien ou de surface desservant 20 personnes ou moins. De plus, le règlement visait à interdire l'introduction dans le sol de substances pouvant détériorer la qualité de l'eau. Il devenait donc interdit d'injecter :

Par forage ou par tout autre procédé [...] toute substance susceptible d'altérer la qualité de l'eau souterraine ou de surface servant à la consommation humaine ou animale. [Cette interdiction] s'applique dans un rayon de 10 kilomètres de tout lieu de puisement d'eau de surface de la municipalité (article 8, Règlement n° 1205-12 de Gaspé).

Ainsi, l'adoption du règlement a été décidée alors que les incertitudes sur les techniques de forages et leurs impacts en particulier sur l'eau potable persistaient. Il est utile de rappeler que, depuis presque deux ans, la municipalité de Gaspé tentait d'obtenir des informations de la part du ministère des Ressources naturelles et du ministère de l'Environnement pour rassurer les citoyens sur les impacts environnementaux de ces futurs forages et en particulier sur la qualité de l'eau, mais que ces efforts restaient vains :

« Ça fait deux ans qu'on pose des questions et qu'on demande au ministère de l'Environnement et [au] ministre des Ressources naturelles de venir rencontrer la population et de dire ce qu'ils font pour protéger la population. On a demandé à Pétrolia ce qu'ils injectent dans le sol pour faire le forage et la garantie qu'il n'y aura pas de fracturation. Présentement, il y a de grands questionnements par rapport aux impacts sur l'eau potable », a expliqué l'élu Roussy [le maire de Gaspé] (Sergerie, 14 janvier 2013).

De plus, le Règlement provincial *sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* n'était pas assez contraignant pour garantir la protection de l'eau. En ce sens, l'adoption du règlement municipal est un geste politique fort, en particulier dans le contexte de l'absence d'un État gardien, de la présence de vives tensions entre le promoteur et la municipalité (liées à la perte de confiance), et de clivages au sein de la population sur ces questions.

Nous constatons, par ailleurs, que le réseau d'acteurs déjà mobilisés dans le dossier du gaz de schiste au Québec s'est aussi engagé dans ce dossier et que des transferts de connaissances se sont produits d'un territoire à l'autre. Ainsi, l'avocat Richard Langelier (déjà actif à Saint-Bonaventure) a prêté main-forte à la municipalité de Gaspé pour rédiger son règlement au cours de l'automne 2012. À ce moment, plus d'une quarantaine de municipalités avaient déjà adopté elles-mêmes un règlement semblable à celui de Saint-Bonaventure. De plus, le maire de Gaspé a suggéré l'utilisation des médias sociaux pour bénéficier de l'appui de tous les acteurs engagés se mobilisant contre la vétusté de la *Loi sur les mines* et pour l'adoption d'un règlement pour contrecarrer les effets négatifs de cette loi :

« M. Roussy a précisé que la mobilisation se poursuivra dans les médias sociaux afin de presser le gouvernement à moderniser la *Loi sur les mines*, qui, selon lui, ne protège pas assez l'environnement. Si on veut gagner notre combat, on devra poursuivre cette mobilisation. Il y a un outil qui a anéanti des dictatures, ce sont les médias sociaux. Gaspé a mis en ligne une page Facebook où on demande à tous les citoyens de la Gaspésie et du Québec qui sont en accord avec le règlement de nous appuyer », a déclaré le maire (Sergerie, 14 janvier 2013).

Le maire a reçu l'appui du comité citoyen local, Ensemble pour l'avenir du Grand Gaspé. Aussi, « [l]es unions municipales (Union des municipalités du Québec (UMQ), la Fédération québécoise des municipalités (FQM)) publièrent des communiqués de presse affirmant leur solidarité avec Gaspé et insistant sur les compétences municipales pour protéger l'environnement de leur sources d'eau potable. Les municipalités riveraines du fleuve Saint-Laurent, Québec en tête, firent de même. Le comité exécutif de la ville de Montréal exprima aussi sa solidarité » (Langelier et Marier, 2015, p.276).

Cette démarche a fait boule de neige dans l'ensemble des municipalités de la Baie-des-Chaleurs qui, inquiètes de la qualité de leur eau potable, ont adopté un règlement similaire à celui de Gaspé : « Lundi soir, les conseils municipaux de Bonaventure, Matapédia, Caplan, et Ristigouche-Sud-Est ont donné un avis de motion pour signifier qu'elles adopteront prochainement un règlement similaire à celui de Gaspé » (Larose, 5 février 2013). La municipalité des Îles-de-la-Madeleine a emboîté le pas, comme nous allons le montrer dans la section suivante.

En réaction au règlement de Gaspé, la firme Pétrolia a d'abord affirmé que la ville outrepassait les pouvoirs dont elle disposait en plus de brimer « les droits légitimement obtenus » par la compagnie (Sheilds, 25 janvier 2013). Toutefois, elle s'est conformée à ce règlement jusqu'au printemps 2013, tout en demandant aux autres niveaux de gouvernement de jouer le rôle d'arbitres :

Le forage prévu dans un secteur nommé Haldimand est donc « momentanément » reporté, a précisé le président de Pétrolia, André Proulx. « Cette décision a été prise afin de permettre aux divers intervenants au dossier de discuter dans un climat plus serein qui fait davantage appel au rationnel qu'à l'émotivité » a-t-il ajouté. Il demande d'ailleurs à Québec de s'impliquer dans le dossier afin de trouver un terrain d'entente qui permettrait aux travaux de se poursuivre [...] « On ne comprend pas pourquoi on arrive avec une masse pour tuer une mouche », a illustré M. Proulx (Sheilds, 25 janvier 2013).

Après ce report momentané, la firme a décidé d'utiliser la voie des tribunaux pour tenter d'invalider le règlement de Gaspé. Cependant, comme l'expliquent Langelier et Marier (2015), « le gouvernement du Québec [gouvernement minoritaire péquiste, à l'époque] aurait tenté d'arriver à une entente avec la société pétrolière : en échange d'un appui pour le développement des activités de recherche et d'extraction du pétrole à Anticosti, Pétrolia devait se retirer de Gaspé. Pétrolia refusa cette proposition » (Langelier et Marier, 2015, p.275).

L'adoption de ce règlement a fait également beaucoup de vagues auprès du lobby pétrolier et gazier québécois. Par exemple, Lucien Bouchard²⁰¹, qui venait tout juste de finir son mandat à la présidence du conseil d'administration de l'Association pétrolière et gazière du Québec (APGQ), a commenté de façon largement défavorable l'adoption du règlement de Gaspé :

« Les municipalités ont trop de poids dans les premiers pas du développement de l'industrie pétrolière au Québec, s'inquiète Lucien Bouchard. Pour le moment, ce n'est pas équilibré. Il y a un conseil municipal [à Gaspé] qui a adopté un règlement qui bloque le développement de l'entreprise [Pétrolia] qui a investi de l'argent et qui a obtenu un permis de Québec. Il va falloir trouver des solutions. Ça ne peut pas rester comme ça », a-t-il déclaré hier [...] Il n'existe pas encore de loi sur les hydrocarbures. Le gouvernement péquiste en prépare une. Il faudra réfléchir au rôle des municipalités, a dit Bouchard : « Ont-elles un veto absolu? On pourrait penser, et c'est mon cas, que le rôle déterminant, c'est l'État qui doit l'assumer. Ça ne veut pas dire qu'il faut exclure une participation, des responsabilités locales, mais il faut trouver un équilibre » (Journet, 08 février 2013).

Selon Raymond Savoie (P.D.G. de Gastem), l'adoption de ce règlement ne ferait aucun sens :

Raymond Savoie déplore le fait que le Québec soit, selon lui, le seul endroit en Amérique du Nord qui adopte de tels règlements pour protéger l'eau potable. [...] Selon lui, les milliers de forages exécutés en Alberta et au Texas sans altérer la qualité de l'eau potable en sont la preuve (...) « Des gens qui disent n'importe quoi, le maire de Gaspé, c'est une farce, c'est une « joke ». Il se base sur quoi pour dire des kilomètres? Il prend ça où? » a questionné M. Savoie (Larose, 5 février, 2013).

À la fin janvier 2013, alors que la firme Pétrolia et la Municipalité de Gaspé se tournaient vers le gouvernement pour lui demander d'agir, le ministre du Développement durable de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, Yves-François Blanchet²⁰², attendait plutôt de voir si le règlement municipal serait ou non invalidé par les tribunaux (Sheilds, 18 janvier

²⁰¹ Lucien Bouchard fut ministre de l'Environnement de 1989 à 1990 au sein du gouvernement conservateur de Brian Mulroney, puis premier ministre du Québec de 1996 à 2001.

²⁰² Yves-François Blanchet venait d'être réélu en septembre 2012 et était membre du gouvernement péquiste de Pauline Marois.

2013) avant de passer à l'action. Ce n'est qu'en juin 2013 que le gouvernement a finalement proposé un règlement sur l'eau.

6.6.3 La municipalité des Îles-de-la-Madeleine : solidaire avec Gaspé

Le maire des Îles-de-la-Madeleine a réagi favorablement au règlement adopté par la ville de Gaspé. Ensuite, dans une réaction tenant à la fois de la stratégie mimétique et de la prise de position cohérente, le maire des Îles-de-la-Madeleine a pris la décision de mettre en place le même genre de règlement pour l'agglomération de sa municipalité : « Cette mesure se veut d'abord un appui à la Ville de Gaspé, la première à avoir pris les devants dans ce dossier, de préciser le maire Joël Arseneau » (CFIM, 08 février, 2013)²⁰³. Ce règlement interdisait également dans un rayon de 2 km les forages gaziers, miniers et pétroliers pour les puits individuels et dans un rayon de 6 km pour les puits municipaux, ce qui permettait de bloquer le projet de Gastem.

6.6.4 Une réponse juridique plutôt que politique

Plusieurs événements se sont passés entre le moment où ce règlement a été adopté (décembre 2012) et celui où nous rédigeons ces lignes. D'abord, Pétrolia a déposé une requête en Cour supérieure à la fin d'avril 2013 pour tenter de faire invalider le règlement adopté par la ville de Gaspé, règlement que la société pétrolière qualifie de « déraisonnable et discriminatoire » (Costisella, 10 janvier, 2014). Pour sa part, le gouvernement du Québec a commandé une étude hydrogéologique pour le secteur de Gaspé : « Pétrolia a d'ailleurs fait valoir son intention d'attendre sa publication "avant de reprendre le forage" » (Shields, 12 février 2014). De plus, le gouvernement a, en mai et juin 2013, proposé une nouvelle modification au *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* par l'entremise du MDDEFP :

Ce Règlement met en œuvre un ensemble de mesures qui permettront notamment d'encadrer les projets d'exploration et d'exploitation

²⁰³ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/2361152>

pétrolières et gazières en vertu des exigences les plus sécuritaires en Amérique du Nord (Salvail pour le MDDEFP, le 15 mai 2013).

La période de consultation à propos de cette modification a été réduite à 30 jours par le gouvernement, qui a invoqué un motif d'urgence. La modification au règlement proposait de prendre en compte la distance séparatrice entre un puits et un lieu de forage, soit l'interdiction de sondage stratigraphique dans un rayon de 300 m d'un puits pour les projets d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière, et l'interdiction de la fracturation hydraulique à moins de 400 m d'un puits. La principale et la plus fréquente des critiques qui ont été faites à propos de ces distances séparatrices est qu'elles ne permettent pas de protéger réellement l'aquifère; en effet, l'industrie et les chercheurs recommandent plutôt 1000 m.

Le 15 mai 2013, la province de Québec a adopté son règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, mais sa mouture finale n'est alors toujours pas dévoilée. Ainsi, en l'absence d'une réglementation provinciale, le sort du règlement de la ville de Gaspé s'est décidé au palais de justice. Les audiences en Cour supérieure ont eu lieu les 9 et 10 janvier 2014 et, lors des premières audiences, le président de Pétrolia « a fait valoir au juge que 7 millions de barils de pétrole seraient récupérables sur un territoire qui s'étend sur environ 9 à 12 km et que les travaux effectués sur le gisement Haldimand ont nécessité jusqu'à maintenant plusieurs millions d'investissements » (Costisella, 10 janvier 2014). Pour sa part, le maire de Gaspé a évoqué « la proximité des résidences, les inquiétudes de la population et surtout, l'absence de réponse à des questions posées à multiples reprises concernant le puits Haldimand 4, [et] (...) une perte de confiance envers le gouvernement et Pétrolia » (Costisella, 10 janvier 2014) pour justifier l'adoption de ce règlement.

Le 10 février 2014, le jugement a été rendu public. La Cour supérieure du Québec a donné raison à la compagnie Pétrolia et a invalidé le règlement de la ville de Gaspé et a jugé le règlement de Gaspé inopérant :

Dans un jugement de 42 pages, le juge Benoît Moulin conclut que le règlement adopté en décembre 2012 et fixant des « distances séparatrices » entre les forages et les sources d'eau potable outrepassent les compétences des municipalités (Sheilds, 12 février 2014).

Le juge recommande de faire appliquer la législation en vigueur, soit celle qui existe en vertu de la *Loi sur les mines* bien qu'elle soit incomplète et fortement critiquée : « [C]'est cette législation qui encadre actuellement la recherche d'hydrocarbures, en attendant l'adoption d'une loi spécifique aux énergies fossiles. Et la *Loi sur les mines* a préséance sur la réglementation adoptée par Gaspé » (Sheilds, 12 février 2014). En raison de l'effet tache d'huile du règlement de Gaspé, ce jugement concernait également près de 70 autres municipalités au Québec, dont celle des Îles-de-la-Madeleine. Somme toute, ce jugement remet vraiment en question le droit des municipalités à légiférer sur le sujet et restreint la portée de la *Loi sur les compétences municipales* (2006b). Par ailleurs, cela remet également en cause les recours possibles offerts aux populations locales lorsqu'elles sont soumises à des risques et que l'intérêt général, tel que défini à des niveaux de gouvernance supérieure, impose des choix qui ne tiennent pas compte de ces risques. Cette situation illustre bien le déficit d'État au niveau local et son incapacité d'agir pour protéger les citoyens. À ce sujet, le nouveau maire de Gaspé, Daniel Côté, a déclaré ceci :

Il appartient plus clairement que jamais au gouvernement de prendre position et d'adopter son règlement provincial sur la protection de l'eau potable. On réitère donc notre demande de façon pressante au gouvernement du Québec. [...] On souhaite que ce soit fait avant le déclenchement probable des élections. Sinon, on remet le dossier à beaucoup plus tard et tous ces délais seraient inacceptables (Côté, dans Sheilds, 12 février 2014).

D'ailleurs, plusieurs manifestations se sont déroulées dans les jours suivant le jugement, dont l'une à Cap-aux-Meules, qui a été organisée par des mouvements populaires pour demander la protection de l'eau potable et manifester leur solidarité avec Gaspé. De plus, une trentaine de municipalités se sont unies pour créer un fonds (Fonds intermunicipal de défense de l'eau, FIDE) pour défendre devant la justice leur règlement sur l'eau potable inspiré de celui qui a été adopté à Gaspé. Au moment où nous rédigeons ces lignes, la municipalité des Îles-de-la-Madeleine n'a pas encore adhéré à ce mouvement.

Par ailleurs, pour les Îles-de-la-Madeleine, le rapport du BAPE de 2013 semble avoir nettement pointé du doigt la très grande fragilité des ressources en eaux dans l'archipel et a

recommandé des dispositions propres à ce territoire. Cette position pourrait empêcher la firme Gastem d'invalider le règlement municipal parce qu'elle donne à la municipalité des arguments supplémentaires pour justifier son adoption.

6.7 Mise en perspective et retour sur une actualité galopante

Cette section vise à prendre en compte les éléments clés relatifs au dossier du forage terrestre qui se sont déroulés en dehors de notre période de prise de données intensives. Étant donné qu'ils sont importants (malgré qu'ils soient situés en dehors de la période où nous avons choisi de prendre nos données), ces éléments méritent que nous les mentionnions pour mettre en perspective nos propres analyses (voir Figure 6.2)²⁰⁴.

- **Solidarité avec Gaspé et incertitudes pour Ristigouche Sud-Est**

Dans la foulée de l'adoption du règlement sur l'eau, Ristigouche Sud-Est, petite municipalité gaspésienne de quelque 168 habitants, a choisi, au printemps 2013, de suivre l'exemple de Gaspé et d'empêcher Gastem de forer à moins de 100 m de ses puits artésiens et à quelques kilomètres d'un affluent de la rivière Ristigouche. Cela a conduit Gastem à choisir la même stratégie que Pétrolia, soit contester le règlement devant la cour (été 2013). La municipalité a fait l'objet d'une poursuite en dommages et intérêts de 1,5 million de dollars de la part de Gastem. La municipalité a donc dû lancer, pour assurer sa défense, une campagne de financement par laquelle elle espère amasser une somme de 225 000 \$²⁰⁵ :

Notre petite municipalité gaspésienne de 168 habitants lance un appel d'urgence à la solidarité des Québécois. La campagne de dons Solidarité Ristigouche – objectif recueillir 225 000\$ – a pour but de nous aider à nous défendre dans la poursuite intentée par Gastem. La pétrolière nous réclame 1,5 million \$ pour avoir voulu protéger nos sources d'eau potable en l'absence d'une réglementation provinciale. Cette somme représente 5,5

²⁰⁴ Notons que cette figure est un résumé des événements clés et pour obtenir une vision plus précise de l'actualité se référer aux Annexes C et D.

²⁰⁵ Voici le lien Internet de la campagne de financement de Ristigouche Sud-Est : <http://solidariteristigouche.ca/>.

fois le budget annuel de notre municipalité. Nous comptons sur votre solidarité pour nous aider à nous défendre (Solidarité Ristigouche, 2014).

- **Adoption d'un règlement sur l'eau**

À la mi-juillet 2014, après plus de deux ans d'attente, le règlement provincial sur l'eau tant attendu a été finalement mis en place par David Heurtel, ministre de l'Environnement du gouvernement de Philippe Couillard. Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP) prévoit une distance minimale entre les puits d'eau et les puits de forage de 500 m, ce qui est moins que ce qui était prévu dans le règlement fixé par les 80 municipalités.

Cette diminution de l'exigence de distance fait en sorte qu'à Gaspé, la firme Pétrolia a pu reprendre ses travaux de forage du puits Haldimand n°4, prévu à 850 m d'un puits artésien (Gélinas, 24 juillet 2014)²⁰⁶. Après l'adoption du RPEP, la municipalité de Gaspé a abandonné son recours devant la Cour d'appel du Québec, son règlement municipal étant devenu inopérant.

Par contre, le RPEP protège la petite municipalité de Ristigouche Sud-Est²⁰⁷ de tout forage (Gélinas, 29 juillet 2014). Étonnamment, Gastem a maintenu sa poursuite contre cette municipalité même si le règlement provincial a rendu caduc celui de la municipalité.

Du côté des Îles-de-la-Madeleine, le RPEP s'applique indifféremment à l'archipel madelinot, et cela, malgré les recommandations contraires du BAPE de 2013 :

Non seulement le ministre de l'Environnement David Heurtel ignore-t-il les avis du BAPE appelant à des dispositions particulières pour la protection de la nappe phréatique de l'archipel, mais il en profite pour éliminer un article du règlement de 2002 qui reconnaissait la spécificité du territoire madelinot (Arseneau, 01 août 2014).

²⁰⁶<<http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201407/23/01-4786272-reglement-provincial-sur-leau-potable-feu-vert-a-petrolia.php>>

²⁰⁷ <<http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201407/29/01-4787616-ristigouche-sud-est-demande-225-000-pour-se-defendre-contre-gastem.php>>

Le RPEP est également plus permissif que le règlement adopté par les Îles-de-la-Madeleine :

Le RPEP établit en effet à 500 mètres la distance minimale entre un puits de forage gazier et un puits artésien, contre la réglementation municipale qui exigeait une distance séparatrice minimale de 2 km des puits individuels et [de] 6 km des puits municipaux. Rappelons que les trois cibles de forages potentiels identifiées par Gastem dans le secteur du Cap-Vert se situent à plus de 3 km de distance des aires d'alimentation des puits municipaux de l'île de Cap-Aux-Meules (Arseneau, 01 août 2014).

Ces conditions sont largement avantageuses pour Gastem, qui y a réagi favorablement. À cela, il faut ajouter que le gouvernement a ignoré les demandes particulières des Îles, à savoir l'interdiction totale de la fracturation hydraulique sur l'archipel et le besoin d'un suivi des puits sur des périodes étendues, soit plus de 10 ans.

- **Une issue pour la saga de la réforme de la *Loi sur les mines***

En décembre 2013, le projet de loi 70 qui a été présenté par la ministre des Ressources naturelles de l'époque, Martine Ouellet, et qui visait à revoir la *Loi sur les mines* a finalement été adopté. Présenté sous un gouvernement minoritaire péquiste, ce projet a nécessité l'imposition de la procédure législative du bâillon pour être accepté. Cette loi porte le nom de *Loi modifiant la loi sur les mines* et elle est aussi parfois appelée « Loi modificatrice ». Le cheminement pour arriver à modifier cette loi datant de 1880 et dont les dernières modifications remontaient à 1987 a constitué un véritable parcours du combattant.

Il est à noter qu'au cours de notre prise de données, quatre tentatives de modifications ont eu lieu, dont trois qui ont échoué (seul le projet de loi 70 ayant réussi) :

- 1) En 2011, sous le gouvernement libéral de Jean Charest, le projet de loi 79 n'a pas été adopté. Ce projet de loi prévoyait de conserver la préséance du droit minier et n'accordait aucun pouvoir aux municipalités.
- 2) Au cours de l'été 2012, une deuxième tentative de réforme a été proposée avec le projet de loi 14, mais il a lui aussi été abandonné avant son adoption. Il proposait l'interdiction de principe de toute activité minière dans les périmètres urbains et accordait plus de pouvoir aux municipalités. Plusieurs de ces mesures devaient avoir une portée rétroactive.

- 3) À l'automne 2013, le gouvernement péquiste minoritaire nouvellement élu a proposé à son tour une réforme, le projet de loi 43. Ce projet proposait les mesures suivantes : garantie financière de la compagnie, mesures de restauration des sites miniers et tenue d'études environnementales (BAPE) avant le démarrage d'un projet. Cependant, les partis de l'opposition ont bloqué le projet de loi. Il a ensuite fallu attendre une quatrième tentative pour qu'en décembre 2013 l'Assemblée Nationale adopte la « *Loi modifiant la Loi sur les mines* » (projet de loi 70 ou « *Loi modificatrice* »).

La loi reprend certaines des dispositions du projet de loi 43 sous une forme assouplie. Voici les principales avancées de cette loi :

- Le principe de développement durable figure maintenant dans le préambule de la loi.
- Une procédure d'évaluation environnementale (BAPE) doit être mise en place pour les projets de plus de 2000 tonnes.
- Le pouvoir d'expropriation est limité : « [L]e recours à l'expropriation par un titulaire d'un droit minier ou par un propriétaire de substances est restreint à l'exécution de travaux d'exploitation d'une mine » (Gagné et Masson, 2013).
- Les autorités municipales disposent d'un rôle accru : « *La Loi modificatrice* amende la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (« LAU ») de façon à conférer à chaque MRC le pouvoir de délimiter, dans son schéma d'aménagement pour son territoire adopté conformément à cette loi, des territoires incompatibles avec l'activité minière » (Gagné et Masson, 19 décembre 2013). Toutefois, ces nouveaux pouvoirs sont limités : « [B]ien que ces dispositions proposées semblent a priori vouloir conférer des pouvoirs importants aux municipalités visant la gestion de l'activité minière sur le territoire, les modifications proposées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* précisent qu'il revient ultimement au ministre des Ressources naturelles de décider s'il est nécessaire ou non de permettre l'exercice d'activités minières sur une partie déterminée du territoire. Le ministre peut ainsi demander des modifications à un schéma dans le but de reconsidérer la délimitation d'un territoire qualifié par les municipalités d'incompatible avec l'activité minière ou compatible à certaines conditions » (Buteau, Leclair-Ghosh et Piette, juin 2013).
- La divulgation des données de production est dorénavant plus facilement accessible : « [S]ont désormais publics tous les documents et renseignements obtenus des titulaires de droits miniers par le Ministre aux fins d'application de la *Loi*. » Les plans de réaménagement et de restauration doivent également être accessibles au public (Gagné et Masson, 19 décembre 2013).

L'analyse du dossier des hydrocarbures terrestres nous a permis de montrer que certains des instruments ont été utilisés pour construire une problématisation plutôt favorable du projet

de Gastem. Par contre, une problématisation négative du projet ou une opposition totale à ce dernier ne trouvaient pratiquement aucune place dans les instruments existants. D'ailleurs, ce déficit en instruments et la mise en place d'instruments tronqués ont fait monter la conflictualité latente de plusieurs crans. Malgré ce contexte hostile, un mouvement de citoyens madelinots a réussi, d'une part, à proposer tout un argumentaire avec des solutions de rechange aux projets et, d'autre part, a investi de l'énergie dans la demande d'une évaluation par le BAPE. Cet instrument, bien que critiqué sous certains aspects, a quand même permis de donner la parole aux acteurs plus discrets et aux opposants aux projets. Par ailleurs, un autre mouvement collectif s'est constitué au niveau municipal dans toute la vallée du Saint-Laurent et aux Îles-de-la-Madeleine. Ce mouvement a d'une part illustré le clivage entre les compétences accordées aux municipalités pour protéger leurs ressources en eau et les pouvoirs accordés aux pétrolières. D'autre part, il a également mis en évidence la volonté des acteurs locaux à prendre en charge leur milieu quand l'État abdiquait certaines de ses responsabilités. Nous avons ainsi mis en évidence l'exclusion des élus locaux et des citoyens du jeu des négociations entourant des grands projets d'exploration. Le prochain chapitre mettra en lumière les mouvements et les changements de forme de la conflictualité à partir d'une grille d'analyse que nous développerons.

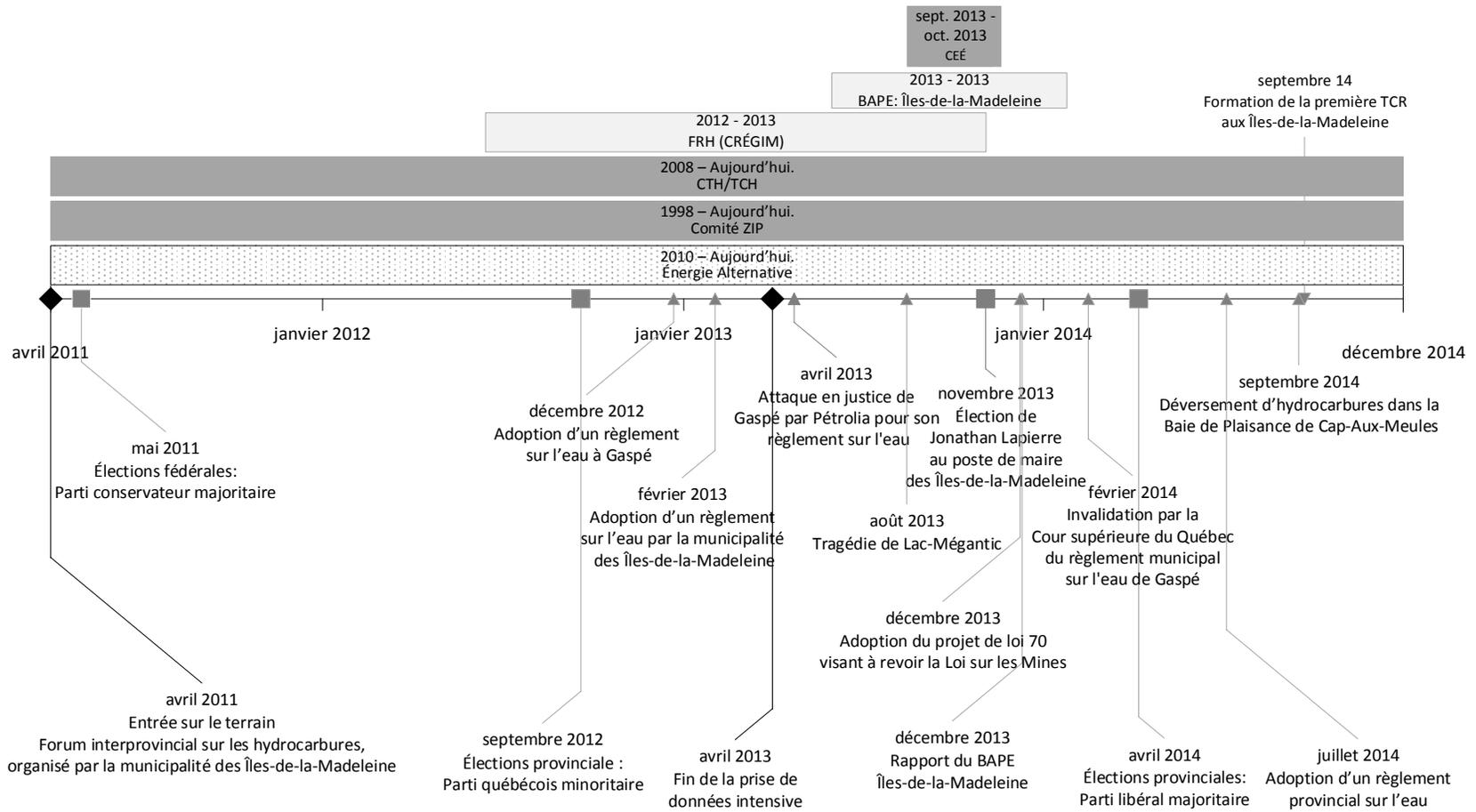


Figure 6.2. Synthèse du dossier des hydrocarbures terrestres : une actualité en évolution constante.

CHAPITRE VII. UNE LECTURE DE LA CONFLICTUALITE AUX ÎLES-DE-LA-MADELEINE : A PARTIR DES FUTURS PROJETS D'EXPLORATION ET D'EXPLOITATION D'HYDROCARBURES EN MER ET SUR TERRE ET DES INSTRUMENTS DE GIZC

Les dossiers que nous avons examinés en profondeur nous ont permis d'explorer la nature de plusieurs instruments de GIZC. Nous proposons ici d'analyser la conflictualité au regard de ces instruments et de leurs effets afin de nous éclairer sur sa place par rapport à eux.

En effet, il s'agira, dans ce chapitre, de mettre en lumière la conflictualité dans son acceptation large, c'est-à-dire dans les instruments de GIZC, envers eux et autour d'eux. Nous reprenons, sur ce point, l'approche de Le Bourhis et Lascoumes (2014, p.495), qui vise à « prendre en compte l'ensemble des situations de tension liées à la conception et à la mise en œuvre des instruments d'action publique, allant de la friction à l'opposition résolue, en passant par le détournement partiel ».

Nous allons tout d'abord préciser les éléments théoriques auxquels nous avons fait appel pour compléter notre cadre théorique. En effet, en accord avec notre approche itérative et inductive de la question de la conflictualité, énoncé dans le chapitre III, nous avons senti le besoin d'alimenter notre cadre conceptuel pour pouvoir adapter au mieux notre analyse de la conflictualité aux éléments révélés par notre terrain. Pour y arriver, nous nous sommes servie du modèle de Hirschman (1970) en tant que grille analytique pour approfondir notre compréhension de la conflictualité. En nous appropriant cette grille, nous avons senti le besoin de la nuancer pour tenir compte de la gradation et de la mouvance des comportements à l'intérieur d'une même catégorie de réactions et entre elles. Nous avons d'ailleurs croisé le modèle de Hirschman avec la notion d'appréciation plus ou moins agonistique ou polémique de la conflictualité (Freund, 1983) pour tenter de saisir les points de basculement d'un état à l'autre. Nous voulons également comprendre les facteurs qui forcent l'apparition de comportements de plus en plus agonistiques, voire polémiques.

Nous proposons donc de revenir d'abord sur les éléments théoriques nous ayant permis de construire notre conceptualisation de la conflictualité. Ensuite, nous expliquerons les différentes manifestations de conflictualité et les raisons conduisant les acteurs à y entrer (sections 7.2 et 7.3). Nous exposerons ensuite notre manière de conceptualiser la conflictualité à partir de nombreuses composantes (7.4 à 7.6). Finalement, nous terminons ce chapitre par un bilan sur la place et le rôle de la conflictualité dans ses rapports avec les instruments analysés.

7.1 Les éléments théoriques et les points de repère pour explorer la conflictualité dans notre cas d'étude

Comme nous l'avons exposé dans notre cadre théorique, nous considérons le conflit comme un élément essentiel à la vie en société (Simmel, 1995), c'est-à-dire comme un moteur « normal » de l'action collective. En tant que sources de sociabilité, les conflits favorisent l'expression des individus et des groupes au sein des populations locales et ils permettent aux débats et aux revendications de créer des moments et des lieux où du commun peut émerger.

Nous sommes également d'avis que l'engagement dans la conflictualité constitue une partie intégrante du développement local (Torre *et al.*, 2006). Quand la conflictualité se manifeste, les acteurs du territoire adoptent de nombreuses manières de réagir et de faire valoir les dynamiques propres à leur territoire.

Notre étude de cas nous a poussée à envisager la conflictualité en tenant compte du contexte de l'insularité et de l'exiguïté d'un territoire. Nous avons donc choisi des éléments théoriques nous permettant de comprendre la conflictualité dans le contexte de liens forts entre les acteurs.

Par ailleurs, nous avons vu, tant dans le dossier des hydrocarbures marins que dans celui des hydrocarbures terrestres, se dessiner des mécanismes de résistance pluriels. Pour analyser ces mécanismes, nous proposons de placer les conflits, les résistances et les oppositions au cœur des instruments d'action publique et dans ce but nous nous inspirons de l'approche élaborée

par Le Bourhis et Lascoumes (2014, p.493). Cette approche nous permettra de saisir les rapports entre gouvernants et gouvernés.

La section suivante vise à expliciter les éléments théoriques clés qui nous ont permis d'approfondir notre lecture de la conflictualité et d'en illustrer la mouvance dont nous étions témoin.

7.1.1 Une gradation dans les comportements

Nous abordons la conflictualité sur une échelle graduelle dont l'une des extrémités est l'expression de manifestations d'opposition atténuée et de contournements subtils, c'est-à-dire ce que Freund (1983) appelle l'état agonal. Cet état se distingue par la présence de rivalité, de compétition, de concurrence. Une des caractéristiques essentielles de l'état agonal est que « les rivaux ne se comportent plus en ennemis, mais en *adversaires*, ce qui veut dire qu'à l'avance la violence et l'intention hostile sont en principe exclues, mais non la possibilité de vaincre ou de prendre le pas sur le concurrent » (Freund, 1983, p.83). Dans l'état agonal, l'état polémique reste présent en toile de fond, sous forme virtuelle (Freund, 1983, p.83-84). Des règles acceptées de tous leur permettent de maintenir l'état agonal tout en acceptant la différence de chacun.

À l'autre extrémité de notre échelle de la conflictualité existent des formes d'expressions plus violentes qui peuvent transformer la conflictualité agonistique en un état polémique réel (Freund, 1983). À cette extrémité, on trouve donc des conflits ouverts pouvant donner lieu à des actes violents. Les protagonistes s'affrontent en ennemis et le recours à la violence est considéré comme légitime dans certains cas, par exemple par rapport à des prises de décision considérées abusives. C'est ce qui correspond, dans notre grille de lecture, à l'état polémique. Il existe une frontière fragile entre maîtrise et expression de la violence (Freund, 1983, p.79, 97), frontière que nous tenons à mettre en lumière.

7.1.2 Un point de basculement dans le polémique?

Le point de basculement dans l'état polémique traduit la fragilité du maintien de l'état agonal.

À ce sujet, Freund (1983) parle de passage du seuil conflictuel qui se caractérise :

Tantôt [par] une sorte de culbute dans le conflit par imprudence et inattention, tantôt d'une cristallisation des tensions qui y conduisent progressivement comme si finalement il devenait la solution inévitable, tantôt d'une volonté délibérée de le provoquer (p.167).

Freund (1983, p.172) montre que le seuil de passage de l'agonistique vers le polémique peut s'expliquer notamment par le déclenchement de situations d'antagonisme bipolaire de type ami-ennemi, mais aussi par la manifestation d'une intention hostile et la riposte qui provoque la polarisation des relations ami-ennemi, « et cela avec une intensité d'autant plus grande qu'il s'y mêle de la haine personnelle, de la passion idéologique ou du fanatisme partisan, qui poussent les tensions à leur paroxysme » (Freund,1983, p.178).

En effet, à un moment où les tensions sont trop lourdes, il peut arriver que le moindre écart provoque un basculement de l'état agonistique vers un état polémique, ce qui bouscule l'ordre établi. Lorsque plusieurs indices (augmentation des tensions, prises de parole avec menaces, ruptures de dialogue) indiquent l'arrivée d'un état polémique, il peut arriver que de grands moyens (comme la répression pour faire respecter les règles) soient déployés pour tenter de maintenir à tout prix l'état agonal.

7.1.3 Le conflit et les liens forts : prise en compte du contexte de l'insularité

Le conflit se trouve partout, même dans les relations les plus harmonieuses. Selon Simmel (1995), des liens forts entre des acteurs leur donnent la possibilité de tolérer les conflits, mais, en même temps, font que de petits différends entre eux peuvent s'aggraver.

En effet, Simmel explique que, dans le contexte de liens forts comme on les retrouve, par exemple, dans un milieu familial, les plus petits différends tendent à prendre de grandes proportions :

On admet donc tout simplement, comme un fait d'expérience, que les liens familiaux favorisent un antagonisme plus fort qu'entre des personnes étrangères [...]. Entre des personnes qui ont beaucoup de choses en commun, les injustices sont parfois plus graves, plus injustes qu'à l'égard de parfaits étrangers. Autre chose encore : on a une attitude objective envers l'étranger, avec lequel on ne partage ni des qualités ni d'autres intérêts, on manifeste sa propre personnalité avec retenue, et c'est pourquoi la différence sur un point particulier n'implique pas autant l'être tout entier (Simmel, 1995, p.57, 59).

Par ailleurs, toujours selon Simmel, un danger s'installe au moment où le conflit survient et il menace les petits groupes comme les petites communautés insulaires. En effet, la solidarité existante au sein d'un groupe peut alors être mise en danger et du même coup causer jusqu'à la destruction du groupe. Cette situation déclenche, dans le groupe, le réflexe de se protéger de cette conflictualité pour ne pas se mettre en danger. Cependant, il faut reconnaître que c'est parfois cette solidarité qui donne à de petits groupes la capacité de supporter « sans éclater un antagonisme interne » (Simmel, 1995, p.84). Simmel évoque une « solidarité organique où le tout assume les dommages causés par les conflits partiels » (p.85). Voici comment l'auteur explique cette double dynamique qui peut être utilisée pour analyser le conflit :

Plus le groupe est étroitement uni, plus l'hostilité de ses membres peut avoir des significations tout à fait opposées : d'une part, justement parce qu'il est étroitement uni le groupe peut supporter sans éclater un antagonisme interne, ses forces de synthèse égalent ses forces antithétiques; d'autre part, quand le principe vital d'un groupe consiste en une unité et une solidarité importantes, toute dissension interne lui fait courir pour cette raison même un danger particulier [...] (Simmel, 1995, p.83-84).

Par ailleurs, Simmel fait ensuite porter son analyse sur des groupes un peu plus grands et il explique comment il est possible pour eux de dépasser les moments de conflictualité et d'admettre des prises de position et des engagements dans la conflictualité, quitte à ce que les acteurs engagés dans cette conflictualité soient isolés des autres :

Bref l'état de paix du groupe permet aux éléments antagonistes qu'il renferme de vivre entre eux dans un état d'indétermination, parce que chacun peut suivre son chemin et éviter des heurts (Simmel, 1995, p.117).

Dans le cas d'un conflit extérieur, il arrive que les conflits internes soient mis de côté pour renforcer la cohésion interne du groupe, mais à l'opposé, ce conflit extérieur peut également faire imploser le groupe :

L'état du conflit, en revanche, resserre si fort les éléments et leur fait une impulsion si unitaire, qu'ils sont obligés soit de se supporter, soit de repousser complètement; et c'est ainsi pour cette raison que pour un État traversé d'oppositions intérieures, une guerre extérieure peut être le moyen ultime de surmonter, mais aussi parfois aussi de faire s'effondrer définitivement tout l'ensemble (Simmel, 1995, p.117).

Ainsi, Simmel parle de stratégies de conformité ou d'exclusion au moment où le conflit survient. D'ailleurs, dans son étude sociologique sur l'identité madelinienne, Richard (2002) démontre que, dans la philosophie madelinienne, l'évitement du conflit est plutôt la norme :

L'évitement du conflit semble une règle incontournable de la philosophie des Îles. Dans leur attitude paisible, les gens des Îles ne recourent pas spontanément à la violence, mais développent des stratégies de conformité et d'exclusion, qui gardent et maintiennent la conformité du groupe sans trop de heurts (Richard, 2002, p.70).

Dans le contexte des Îles-de-la-Madeleine, l'entrée frontale dans le conflit ne se fait que quand tous les autres recours ont été utilisés. En raison des liens forts qui se créent entre les habitants de ce territoire, le conflit a du mal à prendre de l'ampleur. C'est donc dire que les groupes qui se sont engagés l'ont fait au risque de mettre en péril certains des liens forts qu'ils entretenaient dans la communauté. Pour de nombreux Madelinots et néo-Madelinots, l'engagement s'est réalisé à titre individuel sur le front à la fois des hydrocarbures marins et des hydrocarbures terrestres. Comme le relate notre revue de presse (voir l'Annexe H), ils se sont régulièrement affichés et ont pris position en leur nom personnel par des lettres d'opinions publiées dans le courrier du lecteur de différents journaux locaux et provinciaux. Il est à noter que l'hebdomadaire local est le support matériel et média de première ligne pour la prise de parole ces acteurs (voir l'Annexe H).

Dans les cas étudiés, nos observations indiquent que ceux qui participaient à des prises de position plus tranchées étaient surtout de jeunes Madelinots revenus au bercail après s'être

formés à l'extérieur des Îles-de-la-Madeleine (Citoyen madelinot, 2011). Dans certains cas, il s'agissait aussi de néo-Madelinots qui devaient être moins inhibés par les liens familiaux :

Oui, et le fait aussi que beaucoup de jeunes ont été étudier, vivre et travailler à l'extérieur, qui reviennent ici parfois. Ça a été d'ailleurs l'origine du groupe Madelinots pour le respect du Golfe (MPRG)

C'est comme ça qu'on s'est rejoints. Mais c'était des jeunes, qui avaient fait le choix. Certains sont encore ici, se sont établis ici, ont fondé une famille. Et d'autres avaient tenté l'expérience pis... ont dû pour différentes raisons repartir à l'extérieur. Mais demeurent constamment à l'affût de ce qui se passe et ils sont toujours là quand il y a une mobilisation soit à distance, ou quand les choses se passent, ils vont être là, à Montréal ou à Québec, ils vont être là, même s'ils ne sont pas sur le terrain. C'est sûr que ceux-là... ceux qui sont revenus, les... jeunes d'origine, souvent revenaient avec un conjoint ou une conjointe d'une autre origine, ça a aidé aussi à ... faire en sorte que ces jeunes-là, ils n'étaient pas, contrairement à leurs parents, et à leur milieu familial, eux se prononcent plus facilement. C'est sûr qu'ils ont vécu quand même dans cette espèce de pas de torpeur mais... faut faire attention à ce qu'on dit, faut pas... Mais ça déborde. On retrouve d'ailleurs ces gens-là qui n'ont pas tout à fait la même mentalité, on les retrouve quand y a des événements, quand ça se passe... quand y a un événement, soit un conférencier soit un film ou un débat. Ça se passe mettons... au Pas perdue, b'en... c'est les mêmes qu'on retrouve là. Les autres ne sont pas là. Tu... c'est pas comme ça qu'y faut. Si on veut rejoindre les gens. Surtout pas de cette façon-là. Faut aller les chercher autrement (Citoyen Madelinot, 2011)

Un grand nombre des leaders²⁰⁸ des mouvements et des coalitions d'acteurs ont suivi des formations postsecondaires et ont fait des études universitaires leur permettant de saisir, d'analyser et de maîtriser « les registres techniques de la contre-expertise » (Ollitrault, 2011, p.348), et d'autres ont appris à le faire au cours des années de mobilisation. On constate donc que le niveau de scolarisation et la capacité à se détacher des liens forts sont deux facteurs qui ont poussé les acteurs à s'engager dans le conflit. Il est également à noter que quelques-uns des acteurs engagés sont impliqués dans le Comité de l'environnement des Îles depuis les années 70. Impliqués depuis près de 40 ans, ces acteurs-clés suivent l'émergence des

²⁰⁸ Ils sont enseignants, directeurs d'organisme environnementaux, artistes, ou encore retraités.

grands projets et luttent pour que l'information et la participation du public soient de meilleure qualité (à ce sujet, voir, dans le Chapitre IV, la section expliquant l'historique de la mine de sel). Ces acteurs ont appris à faire valoir les droits des citoyens et ont développé un champ de compétence dans le domaine de l'engagement, de la mobilisation citoyenne, et ce, grâce, entre autres, à l'attention minutieuse qu'ils ont portée toutes ces années aux règles de la participation.

7.1.4 Le conflit et le modèle de Hirschman

Afin de mieux comprendre les formes de résistance et les pratiques d'opposition, nous avons eu recours, comme point de départ, au modèle de Hirschman (1970). Ce modèle a régulièrement été utilisé (Bajoit, 1988, Rusbult et *al.*, 1988, Naus *et al.*, 2007, tous les deux dans Grima et Glaymann, 2012, p.1,2) pour éclairer les comportements d'acteurs et les choix qu'ils font dans un contexte d'insatisfaction au travail (Grima et Glaymann, 2012). Plus proche de notre analyse, elle a de plus servi à expliquer les comportements de résistance dans les instruments d'action publique (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Le modèle de Hirschman (1970) nous a permis de rattacher la conflictualité à des comportements observables, palpables, mais aussi mouvants.

Il est utile de rappeler que Hirschman (1970) cherchait initialement à rendre compte, dans le monde de l'entreprise, des différents modes d'expression d'un client insatisfait d'un produit qui se détériore au fil du temps. Les trois options suivantes pouvaient être retenues par ce client : *exit* (défection, détournement, le « vote avec les pieds»), *voice* (prise de parole ou protestation), *loyalty* (loyauté envers l'organisation)²⁰⁹. Ainsi, ce client peut décider de se déplacer, de changer son comportement en se tournant vers un autre produit; c'est l'*exit* (*exit*

²⁰⁹ Nous avons choisi de reprendre la terminologie anglaise dans notre grille enrichie parce que c'est elle qui est utilisée pour tirer profit du modèle de Hirschman, y compris dans les revues scientifiques francophones, par exemple dans la revue M@n@gement. Lorsque nous avons voulu enrichir notre grille d'analyse, nous avons ajouté des nuances au modèle de Hirschman en procédant par hybridation avec les catégories *voice*, *exit*, *loyalty*, ce qui a donné naissance à des terminologies croisées anglais-français. Nous avons d'ailleurs repris à ce titre des nominations hybrides à la manière de Grima et Glaymann (2012). Nous proposons en annexe F un tableau résumant l'ensemble des catégories retenues avec un bref exemple pour chacune d'elle.

spatial ou « vote avec les pieds », défection, fuite). Le client peut de plus faire un autre choix, celui de s'exprimer pour indiquer son mécontentement en faisant entendre sa voix, ce qui est le *voice* (ou prise de parole), en espérant qu'il y ait une amélioration de la qualité de produit par la suite. Finalement, il peut adopter une attitude loyale à l'égard du produit et attendre passivement qu'on lui apporte des améliorations, et c'est alors le *loyalty*. L'avantage du modèle de Hirschman est de montrer que chaque attitude est compréhensible dans son contexte particulier (Bennani-Chraïbi, 2009, p.228).

Cela dit, les catégories de réaction proposées par le modèle de Hirschman, telles qu'initialement formulées, sont trop restrictives pour suffire à notre analyse parce qu'elles ne permettent pas d'apporter suffisamment de nuances, notamment pour montrer la construction de la conflictualité en demi-teintes, ou lorsqu'elle se produit et se déplace entre un état agonal et polémique (Freund, 1983). De plus, ces catégories initialement applicables aux logiques de marché, devaient être adaptées au sujet de notre étude.

D'ailleurs, de nombreux chercheurs ont aussi utilisé ce modèle dans une perspective d'action publique en l'appliquant autrement qu'avec une logique exclusivement de marché; également, d'autres chercheurs ont aussi adapté le modèle en y apportant des nuances comme nous le faisons. Par exemple, Le Bourhis et Lascoumes (2014) ont récemment utilisé le modèle de Hirschman pour mener une réflexion sur les moments de résistances dans la vie des instruments d'action publique et se sont servis de ce modèle auprès de différents acteurs :

Tout d'abord ce ne sont pas les mêmes acteurs qui sont concernés ici : il n'est pas seulement question des destinataires finaux (usagers, consommateurs), mais souvent d'acteurs intermédiaires (metteurs en œuvre). Ensuite, les relations entre les acteurs et les organisations étatiques n'offrent pas les mêmes possibilités de sortie (*exit*) que sur le marché, où coexistent des offres concurrentes (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p.507).

En ce qui a trait aux mouvements dans le comportement des acteurs, Desse, Pierre et Lucien (2012) ont également eu recours au modèle de Hirschman (1970) pour élaborer leur lecture des enjeux territoriaux et leur compréhension des trajectoires et des dispositifs d'adaptation des sinistrés, à la suite du séisme qui a ravagé Port-au-Prince en 2010 : « [L]a grille de lecture proposée par le modèle *exit, voice and loyalty* développé en 1970 par Albert Otto Hirschman

permet de catégoriser les réactions individuelles face au mécontentement et à la crise dans une perspective dynamique. Cette démarche s'attache aux pressions et aux mécanismes d'induction qui influencent les comportements » (Desse, Pierre et Lucien, 2012, p.3). Vu Pham et Torre (2012) ont eux aussi tiré profit du modèle de Hirschman (*exit, voice and loyalty*) pour mener à terme leurs analyses sur l'intégration des conflits à la décision publique.

Pour sa part, Grima et Glaymann (2012) a considérablement élargi ce modèle en y apportant des nuances et en y introduisant deux comportements, *cynism* et *neglect*. Le comportement *cynism* correspond à une perte de confiance et à un regard très négatif sur une organisation. Nous parlerons de comportements cyniques à l'égard des enjeux en cours. Quant au comportement *neglect*, il a également été ajouté pour traduire l'attitude qui consiste à laisser se dégrader une situation (laisser faire) par des agissements plus ou moins négatifs. Par ailleurs, dans les travaux de Desse, Pierre et Lucien (2012), ce sont plutôt des nuances qui ont été apportées aux comportements d'*exit* et de *voice*. Les auteurs précisent le modèle en employant des expressions comme « exit social et économique » pour illustrer les déclassements liés à la perte d'emplois et à la recherche de moyens de survie.

Dans le cas de notre analyse, nous avons également eu besoin d'enrichir notre modèle d'analyse de Hirschman à la manière de Desse, Pierre et Lucien (2012) ainsi que de Grima et Glaymann (2012) pour construire notre conceptualisation de la conflictualité. En effet, pour que notre grille analytique nous permette d'associer la conflictualité à des comportements observables, nous nous sommes basée sur les comportements *exit, voice* et *loyalty*, et nous en avons proposé différentes variantes qui, chacune à sa manière, se situent dans des états plus ou moins agonistiques ou polémiques (voir les Figures 7.1 à 7.18). Nous avons choisi de réserver le comportement *cynism* comme une nuance pouvant être apportée aux comportements de *voice* (*voice* agonistique, *voice* polémique et *voice* artistique; voir la Figure 7.7) et le comportement *neglect* comme une nuance pouvant être apportée aux comportements de *loyalty* (*loyalty* de laisser faire, voir la Figure 7.15).

7.2 Les manifestations de la conflictualité

7.2.1 Les positions allant des engagements clairs aux tensions subtiles

Le croisement de l'heuristique des projets controversés avec le modèle de Hirschman nous a permis d'effectuer une lecture de la conflictualité. Dans le cas des deux projets que nous avons étudiés, la mouvance entraînée par la venue de nouveaux usages controversés a forcé les acteurs à prendre certaines formes de position sur chacun des dossiers. C'est grâce au modèle de Hirschman que nous avons pu rattacher ces comportements à des formes d'engagement des acteurs dans la conflictualité qui sont observables et se transforment au fil du temps.

La conflictualité que nous avons observée est principalement portée par des acteurs et des coalitions d'acteurs qui ont pris la décision de s'engager ouvertement en amont des phases d'exploration et d'exploitation de chacun des deux projets analysés. Comme le font Torre et ses collaborateurs (2006), nous accordons de l'importance à la nature observable de la conflictualité, donc à l'analyse des divers degrés d'engagement manifeste des acteurs dans la conflictualité, notamment par « la mise en œuvre d'une menace crédible » et visible, soit la publicisation, la médiation, la production de signes, etc. (Torre *et al.*, 2010 p.419). Par ailleurs, grâce à notre immersion prolongée dans notre cas d'étude et à son analyse en profondeur, nous avons décelé des formes moins visibles de la conflictualité, notamment de la tension. Ainsi, c'est davantage par l'interprétation, que nous avons pu explorer ces tensions et ainsi compléter notre lecture de la conflictualité en tentant de saisir les nuances entre engagement clair et tensions subtiles.

Par ailleurs, quand nous avons exposé les forces agonistiques exercées par les leaders des mouvements²¹⁰ Coalition Saint-Laurent et Énergie Alternative, nous avons constaté que c'est bien l'engagement dans leur opposition au développement des projets des hydrocarbures terrestres et maritimes qui a marqué leurs prises de position. Nous avons pu faire une lecture

²¹⁰ On pense aussi aux regroupements initiaux comme MRG et MEA.

de cet engagement notamment grâce à l'action de ces groupes dans les médias (locaux, mais aussi provinciaux) et les réseaux sociaux. L'interpellation des pouvoirs publics s'est faite, quant à elle, par l'intermédiaire de lettres ouvertes, de pétitions déposées à l'Assemblée nationale, de la pose de nombreuses affiches, de pancartes, de photos, mais aussi de manifestations. La prise de décision de s'engager dans le conflit est claire pour les acteurs qui sont contre ces deux projets. L'ensemble des moyens choisis par ces acteurs indique clairement qu'ils deviennent des adversaires aux projets.

D'une part, à l'exception d'un noyau d'acteurs très mobilisés, une grande majorité de Madelinots ne se sont pas saisis de cette conflictualité sur les deux projets puisqu'ils ne se sont pas engagés activement dans la mise en place de menaces crédibles. Ils n'ont participé à la conflictualité qu'en coulisse, dans les sphères de la vie privée, ce qui entretenait des tensions et une certaine conflictualité latente. Cela dit, ils n'étaient pas pour autant favorables au développement de ces projets, comme l'indiquent les taux de satisfaction des Madelinots dans un sondage réalisé par la municipalité des Îles-de-la-Madeleine, au cours de l'été 2012, au sujet des services municipaux et des principaux enjeux d'actualité. Par exemple, en ce qui concerne le développement, 78,4 % des Madelinots sondés ont indiqué être assez ou totalement en désaccord avec l'exploitation des hydrocarbures marins (projet de Corridor Ressources) et 73,2 % d'entre eux ont indiqué être assez ou totalement en désaccord avec le projet de Gastem.

Il faut également ajouter, à ces opposants aux projets, des acteurs qui sont plus mollement défavorables et qui, en coulisse, avancent l'argument du fatalisme de la situation :

Mais sinon, en général, dans les enjeux du pétrole, tout ça... tout ça, y a pas beaucoup de conflits. Parce que les gens se sentent moins concernés, c'est pas dans leur cour... se sentent moins concernés. Et la plupart sont plutôt défavorables. Puis le consensus est pas mal... écoute, moi... je serais d'accord, mais je pense qu'on n'est pas prêts. Pourquoi se presser à le faire maintenant? On peut tu attendre de regarder t'sé... Fait que t'sé, c'est comme mollement défavorable et de toute façon, ça nous concerne pas vraiment. Pis t'as aussi, de toute façon, ça va se faire (Artiste des Îles-de-la-Madeleine, 2011).

Par ailleurs, il faut souligner qu'à l'exception de quelques anciens pêcheurs côtiers ou de pêcheurs de poissons de fonds, la grande majorité des pêcheurs côtiers ne se sont pas engagés dans la conflictualité au même titre que les coalitions d'acteurs que nous avons citées plus haut. Par exemple, l'APPIM, l'association regroupant le plus grand nombre de pêcheurs de homards des Îles-de-la-Madeleine, n'a que rarement fait part de son point de vue à l'égard des dossiers des hydrocarbures marins et a été très peu présente aux réunions du CTH de la municipalité. C'est à quelques moments-clés que les pêcheurs se sont exprimés par exemple au moment du désastre de la plateforme de Deepwater Horizon, alors qu'ils étaient sollicités par les médias :

Mais sur cette question spécifique des hydrocarbures, c'est nous, c'est moi qui a été le premier à s'exprimer et suite au désastre en Louisiane. J'ai fait trois jours d'entrevue dans tous les médias possibles, RDI, en tout cas, tous les médias, partout sur la place, trois jours... samedi dimanche et le lundi. Et là, le lundi soir, on voulait que j'aie à 24 heures en 60 minutes... Là, j'ai refusé et là, j'ai refilé ça à la municipalité. Parce que les pêcheurs, c'est toujours... Les pêcheurs, ça marche aussi avec les médias. Ça marche... partout. Là, mais c'était suite au désastre là-bas. Mais à partir de ce moment-là, c'est ça, j'avais comme pas le choix, comme je dis. Mais aujourd'hui, y a tellement... c'est tellement... Donc j'ai référé ça comme je dis au niveau de la municipalité. Mais j'ai participé aussi... j'ai pas juste fait de... lâcher le morceau... j'ai dit autre chose, quand même, participé (Pêcheur représentant d'une association de pêcheurs, 2011).

Cela s'est reproduit suite à la publication du rapport de l'EES2 :

L'Association des pêcheurs propriétaires des Îles demande au gouvernement Marois de revoir les principes de sécurité entourant l'exploitation des hydrocarbures en mer (...). De plus l'APPIM demande à être étroitement associée à l'élaboration de la future loi québécoise encadrant l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures (CFIM, 18 septembre, 2013).

De nombreux autres acteurs ont choisi, quant à eux, d'adopter une position ambivalente et de se servir de la notion de moratoire pour ne pas s'opposer de façon claire au développement de la filière des hydrocarbures marins :

Avant d'aller chercher cette ressource-là, dans le golfe du Saint-Laurent, il faut être en accord, toutes les provinces maritimes et s'assurer que ça se fasse de façon sécuritaire (Représentant du secteur touristique, 2013).

Cette position s'explique parfois par une logique de représentation qui fait en sorte que, dans un conseil d'administration multiacteurs, le choix du moratoire permet aux positions contradictoires de cohabiter (voir la section 7.4.1.2).

Quant aux acteurs plutôt favorables au développement de ces deux projets, bien que l'on peut imaginer qu'ils ont participé au renforcement des tensions en coulisse ils ne sont pas explicitement engagés dans la conflictualité.

7.2.2 L'expression artistique

L'engagement peut aussi se faire par l'expression artistique (pièces de théâtre, arts visuels, dessins de presse, etc.). L'expression artistique permet aux acteurs de prendre position, donc de s'engager dans la conflictualité. Ce levier de mobilisation relève de la subjectivité et des émotions, et il permet de créer ou de transmettre de l'engagement en passant par des symboles qui puisent dans la culture populaire madelinienne. D'ailleurs, parmi les acteurs engagés, il se trouve aussi de nombreux artistes qui ont cherché à travers leur art à sensibiliser le public (les Madelinots et les touristes) aux enjeux liés aux hydrocarbures. Nous avons tenté de décrypter et d'interpréter les valeurs transmises par différents médiums artistiques pour ajouter de la profondeur à notre analyse. Nous détaillerons leur manière de participer à la conflictualité dans la section 7.4.1.5, en portant une attention à la mise en scène des enjeux liés aux deux projets, à l'exagération de certains détails et aux jeux d'échelles utilisés par ces artistes pour donner du sens à partir des différents médiums qu'ils utilisent.

7.2.3 Le développement des expertises spécialisées et des apprentissages

Que cela soit dans le dossier des hydrocarbures marins ou dans celui des hydrocarbures terrestres, les acteurs engagés sont des citoyens madelinots ou des néo-Madelinots, mais ils sont aussi accompagnés des environnementalistes habitants d'autres régions de la province et du pays. Ce sont également des personnes qui agissent solidairement et s'impliquent dans

différentes luttes liées à la question énergétique. Un grand nombre d'entre eux ne sont pas des « militants nés » (Garrin, 2011, p.2), mais au fil du temps et de l'évolution des dossiers, ils ont pris part à des actions collectives et sont devenus de véritables acteurs politiques en développant des formes d'expertise et des apprentissages.

Ensuite, les acteurs engagés ont développé, au fil des années de mobilisation, une réelle expertise qui les rattache en particulier à l'un des deux dossiers majeurs, bien qu'ils luttent conjointement dans les deux dossiers : « Les Madelinots déjà mobilisés ont décidé de former deux groupes pour développer une expertise citoyenne sur chacun des dossiers. Sont donc nées la Coalition Saint-Laurent, qui se concentre sur Old-Harry, et Énergie Alternative, vouée à Gastem et à ce qui se passe sur terre » (Leblanc, 30 septembre, 2012).

Ainsi, en ce qui concerne le projet des hydrocarbures marins, c'est le registre des océanographes, l'expertise liée à la conservation du milieu marin et la maîtrise d'une réflexion écosystémique que les acteurs ont appris à maîtriser. De plus, ils ont aussi appris à vulgariser les principes techniques liés à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures (levés sismiques, techniques de forage en mer, nature des risques d'incidents, etc.). Parallèlement à tous ces éléments technico-scientifiques, ces mêmes acteurs ont dû se plonger dans les différents cadres institutionnels des gouvernement fédéral et provinciaux, ne serait-ce que pour comprendre le partage des compétences sur la question environnementale en milieu marin, mais aussi pour y voir clair dans les règlements relatifs au fonctionnement des Offices extracôtiers et s'y retrouver dans le dédale de l'application des mécanismes d'études d'impacts et d'évaluations environnementales.

Dans le cas du dossier d'exploration terrestre, ce sont les principes d'hydrogéomorphologie liés à la protection de la nappe phréatique que les acteurs ont appris à maîtriser, et également la compréhension des cadres institutionnels relevant du niveau provincial (la portée de la *Loi sur les mines* par rapport aux compétences municipales). Ils ont développé un regard critique sur l'ensemble de la Politique énergétique du Québec. De plus, ils ont fait le bilan des avantages et des inconvénients des sources d'énergie de rechange pouvant être utilisées et des technologies vertes adaptées à ces différentes sources.

Il est à noter que ces spécialisations ne sont pas exclusives à un dossier en particulier; en effet, les acteurs ont développé des regards globaux leur permettant de lier les dossiers et de naviguer de l'un à l'autre. Ainsi, à certains moments-clés, comme lors de manifestations, les groupes de pression ont milité ensemble contre la dépendance aux hydrocarbures et les projets d'exploration et d'exploitation. De nombreux Madelinots ont suivi parallèlement l'évolution des deux dossiers et se sont investis sur les deux plans à certains moments-clés.

7.2.4 Les « tournois » et la conflictualité

La conflictualité peut être appréciée dans des moments particuliers que l'on appelle les « tournois » qui consistent en plusieurs processus hétérogènes d'opposition (Lascoumes et le Bouhris, 1998, p.52). Ces processus permettent « l'expression territorialisée de l'intérêt général [...]». Les qualifications et les identités dans les tournois créent autant de relations de liaison que d'opposition » (Lascoumes et le Bouhris, 1998, p.52). Les « tournois » sont donc des épreuves :

[P]armi les principales formes, retenons : l'exposé des prétentions de chacun et leur justification en cercle restreint (l'arène locale), la recherche d'alliances et d'arguments complémentaires (mobilisation de soutiens directs), l'implication publique (présentation et mobilisation élargie), la mise en discussion technique du problème (mobilisation d'experts ou d'un discours expertal), la résolution par avancée de réponses censées résoudre les tensions, la confrontation sur les choix et la formulation des décisions, la mise en jugement par réalisation ou la demande d'évaluation (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52).

Nous avons été attentive au repérage de ces moments et nous avons cherché à identifier, dans les échanges, les processus de qualification concurrente et les efforts de pondération :

[L]e réseau des acteurs en présence se livre à un travail de formatage et de traçage de frontières afin de déterminer « qu'est-ce qui fait ici problème »? Si des qualifications s'opposent, elles n'en tracent pas moins un certain espace de définition de la situation qui présente toujours des contours particuliers (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.44).

La pondération correspond aux efforts d'appariement entre des causes défendues et des intérêts plus larges :

[S]i l'on peut y lire une action de légitimation de la position tenue, on peut aussi y voir, plus concrètement, une action de validation du format donné à la situation-problème, une justification des frontières qui lui sont fixées par chacun des protagonistes en présence (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p. 44).

Finalement, l'issue du « tournoi » peut se traduire par des changements relationnels dans les réseaux d'acteurs concernés, qui conduisent à la formalisation d'un accord sur le « contenu territorialisé de l'intérêt général » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.56).

7.3 Les mobiles de l'engagement dans ces luttes

7.3.1 Des objectifs et des arguments communs aux deux dossiers

Nous proposons maintenant de plonger dans l'analyse des arguments pour comprendre pourquoi les acteurs décident de s'engager dans la conflictualité. À la lumière de l'analyse des différents processus de consultations portés par des instruments ponctuels, les acteurs ont pu faire valoir des arguments expliquant pourquoi ils se sont mobilisés pour contrer les deux projets. Aussi bien dans le dossier des hydrocarbures marins que dans celui des hydrocarbures terrestres, les arguments des acteurs se rejoignent en ce qui concerne le manque de connaissances, l'inadaptation du cadre institutionnel, les failles dans la gestion des risques, la fragilité des écosystèmes, et ce sont ces mêmes arguments qui les ont ensuite poussés à adhérer à l'idée du moratoire. Ainsi, l'argumentation s'est construite autour des principes de prévention et de précaution avant d'évoluer vers une opposition radicale aux projets. Puis, dans les deux dossiers, c'est à l'idée du moratoire que se sont ralliés les acteurs engagés en réaction à toute l'insatisfaction concernant les connaissances et les risques des projets.

Dans le répertoire des arguments les plus régulièrement avancés pour justifier leur engagement dans la lutte contre le développement des hydrocarbures dans le Golfe, on en compte six principaux, à savoir :

- 1) manque de connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes et l'impact qu'aurait une telle industrie des hydrocarbures sur ces écosystèmes;

- 2) cadre institutionnel non adapté et risques bien réels (responsabilité limitée à 30 millions de dollars pour les compagnies, absence d'obligation de mettre en place des évaluations environnementales pour le forage exploratoire et les levés sismiques, clauses de confidentialité des données, lacunes dans les capacités à réagir à des déversements importants);
- 3) absence d'une réelle gestion intégrée (absence d'un mécanisme de concertation efficace entre les provinces, cadre institutionnel multiple et non coordonné);
- 4) unicité et fragilité²¹¹ du golfe, d'un point de vue écosystémique, alors que de nombreuses espèces en péril y habitent (morue franche, sébaste, tortue luth), que cet habitat sert de zone de croissance à ces espèces et qu'il existe de grandes lacunes dans les connaissances permettant de comprendre le fonctionnement de ces écosystèmes;
- 5) dangers potentiels planant sur le golfe du Saint-Laurent, patrimoine maritime unique avec des activités comme la pêche et le tourisme qui font vivre des centaines de communautés côtières depuis les premiers peuplements;
- 6) questionnement sur les impacts des gaz à effet de serre dans le contexte des changements climatiques.

Dans le cas du dossier des hydrocarbures terrestres, on compte cinq arguments principaux :

- 1) manque de connaissances sur les impacts d'une telle industrie sur un milieu exigu et reconnu comme étant fragile (impacts sur la qualité de la nappe phréatique, sur les paysages, sur les écosystèmes insulaires et sur leur biodiversité, en plus des impacts des gaz à effet de serre);
- 2) cadre institutionnel vétuste et défaillant du point de vue du développement durable et manque de prise en compte des communautés côtières (problème de la vétusté de la *Loi sur les mines*);
- 3) reconnaissance des Îles-de-la-Madeleine comme milieu de vie, avec une qualité de vie unique et des paysages qui constituent une valeur ajoutée au tourisme;
- 4) remise en question de l'usage du gaz naturel au niveau local pour les Madelinots (en raison de la faible probabilité que les bateaux puissent facilement être convertis au gaz naturel);
- 5) questionnement sur les impacts du développement d'une telle filière sur les gaz à effet de serre dans le contexte des changements climatiques.

²¹¹ David Suzuki (2013) considère qu'il est nécessaire de sanctuariser le « golfe ».

En somme, les arguments des deux dossiers se rejoignent sur certains points : questionnement sur la pertinence du développement de la filière des hydrocarbures et questionnement sur la nature du modèle de développement de cette filière, alors que le Québec se doit de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et la prise en compte des changements climatiques dans les choix de développement.

7.3.2 La nécessité de revoir la construction d'un bien commun élargi et l'effet de contagion des luttes

L'engagement s'est renforcé chaque fois que les instruments et les processus de participation du public et de concertation étaient insatisfaisants, notamment lorsqu'ils limitaient l'entrée dans la conflictualité et les modalités d'expression des acteurs engagés. Ces limitations ont engendré une mobilisation sur les « règles du débat » (Blondiaux, 2008b, p.143), qui s'est renforcée à l'extérieur des instruments, dans les médias.

Par ailleurs, il fut frappant de voir, dans les deux dossiers, le travail militant de légitimation visant à associer la cause portée par les acteurs engagés à « un intérêt général qui serait de nature à concurrencer celui qui est défini par les autorités publiques » (Ollitrault, 2011, p.349). Par exemple, dans le cas de l'exploration en mer, les acteurs ont tenté de montrer que les préoccupations du golfe rejoignaient celles des citoyens et des communautés côtières de cinq provinces. En effet, les problèmes potentiels associés à ce projet touchent un territoire élargi et risquent de bousculer les intérêts de nombreuses communautés côtières. Ces arguments recourent celui qui sous-tend la vision d'un golfe appartenant à un immense bassin versant, les Grands Lacs–Saint-Laurent²¹², où l'eau y circule librement. Autrement dit, les impacts ponctuels à un endroit de ce bassin se répercutent beaucoup plus loin dans le

²¹² Même si cela a été fait en dehors du contexte de la conflictualité sur les hydrocarbures, le Secrétariat International de l'eau à Montréal a apporté sa contribution au débat lorsqu'il a proposé une réflexion sur l'immense écosystème formé par les Grands Lacs et le Saint-Laurent : Symphonie Grands Lacs – Saint-Laurent et son golfe : <[http://www.umoncton.ca/umcs-bddzc/files/umcs-bddzc/wf/wf/pdf/1re %20 Symphonie %20Grands %20Lacs %20Saint-Laurent.pdf](http://www.umoncton.ca/umcs-bddzc/files/umcs-bddzc/wf/wf/pdf/1re%20Symphonie%20Grands%20Lacs%20Saint-Laurent.pdf)>.

même écosystème. C'est pour cette raison que la Coalition a adopté un regard large et qu'elle a également été très attentive à l'évolution des différents projets d'exploration terre-neuviens.

Dans le cas de l'exploration à terre, les acteurs ont voulu montrer que le dossier du gaz naturel des Îles a des points communs non seulement avec la vague de protestation concernant le gaz de schiste, mais aussi avec celle contre les visées d'exploration pétrolière en Gaspésie et sur l'île d'Anticosti. Énergie Alternative a cherché ses appuis politiques à l'extérieur du territoire madelinot.

Dans les deux dossiers, les Madelinots engagés ont joué un rôle important dans la mise en réseau des acteurs à de plus grandes échelles. L'effet de contagion des différentes mobilisations a servi à construire des réseaux d'influences sur des territoires élargis (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

7.3.3 Des engagements bien éloignés de la défense d'intérêts égoïstes

Les éléments que nous venons de présenter nous font douter de la pertinence de toute tentative de rapprocher ces deux dossiers et les mouvements NIMBY²¹³, et de présenter les Madelinots engagés comme des individus qui n'exprimeraient que leur égoïsme et ne défendraient que leur seule qualité de vie, sans considération pour leur voisin ou l'intérêt général.

Cette interprétation à connotation péjorative est à écarter aussi bien dans le dossier des hydrocarbures marins que dans celui des hydrocarbures terrestres, à la lumière du prix à payer par les acteurs s'impliquant dans ce genre de bataille, entre autres la qualité de leurs relations interpersonnelles et le temps investi bénévolement dans ces luttes. D'ailleurs, Battelier et Sauvé (2011), qui ont suivi la mobilisation contre le déploiement du gaz de schiste dans les

²¹³ NIMBY est l'acronyme de l'expression anglaise « Not in My Back Yard », c'est-à-dire « Pas dans ma cour ». Comme le résume Ollitrault (2011, p. 347) ce rapprochement donne une image négative aux comportements d'opposition à des projets d'aménagement « puisqu'il renvoie à l'idée que les groupes se mobiliseraient contre un projet pour protéger leur environnement de proximité sans considérer l'intérêt général ».

Basses-Terres du Saint-Laurent, ont également souligné l'importance des coûts financiers, humains et politiques que subissent ceux qui s'engagent dans de tel combats.

On peut rapidement comprendre que, dans un milieu insulaire, l'engagement dans le conflit se fait au risque d'avoir à sacrifier des liens forts et d'être stigmatisé au sein de son réseau d'acteurs (voir la Section 7.1.2). De plus, dans les deux dossiers à l'étude, l'engagement des acteurs a été, au moment où nous écrivions ces lignes, de très longue durée, soit de près de 10 ans pour les hydrocarbures marins et de 5 ans pour les hydrocarbures terrestres. Ainsi, chaque acteur engagé se voit participer à une histoire de conflictualité qui le dépasse : « [N]é de la confrontation entre des acteurs aux intérêts et aux points de vue divergents, le conflit engage ceux qui le portent dans une histoire dont on ne connaît pas la fin. » (Pennanguer, Beuret, Tartarin et Sabourin, 2008, p.231). Toutefois, cette histoire ne se développe pas comme un bloc linéaire (voir l'Annexe H), mais se construit plutôt en passant par des phases de latence (2005-2008, pour les hydrocarbures marins) et des pics de conflictualité (l'année 2004 et l'année 2010, pour les hydrocarbures marins; l'année 2011, pour les hydrocarbures terrestres). C'est au fil des différentes mobilisations que les acteurs engagés arrivent à créer entre eux des liens qui contribuent ensuite à la démocratie locale et à l'espoir de l'élaboration de projets communs :

Ces accords constituent un des ferments de la dynamique des territoires, par leur capacité à engendrer des projets communs. Mais ils sont également exclusifs d'autres points de vue et d'autres forces sociales, porteuses de projets d'aménagement ou de société différents, qui vont se constituer et s'opposer par les processus conflictuels, dans un mouvement continu de renouvellement des dynamiques territoriales (Torre, 2011, p.4).

Les argumentaires de certains groupes – que ce soit Énergie Alternative ou encore Attention Fragîles, soutenu par la Coalition Saint-Laurent – reposent sur des propositions qui visent la construction d'un intérêt commun orienté vers le développement durable d'un territoire touchant cinq provinces. Ces groupes sont des réservoirs d'entrepreneurs de politiques publiques (Kübler et Maillard, 2009), c'est-à-dire de citoyens qui proposent de véritables politiques publiques axées sur le développement durable ou qui mettent de l'avant des façons différentes de concevoir le développement de leur territoire. Ils présentent les caractéristiques

utilisées par Kingdon (cité dans Lemieux, 2002, p.38) pour décrire les entrepreneurs de politiques. En effet, ils sont persistants, ils sont connectés politiquement avec les acteurs de l'opposition et ils sont également écoutés par un grand nombre de personnes. On constate leurs forces et leurs efforts continus au fil du temps. Ils investissent leur temps et leurs connaissances (Lemieux, 2002, p.38), ils mettent en œuvre un processus de veille informationnelle sur tous les sujets reliés aux deux projets et font la promotion des idées nouvelles. Tout ce travail figure d'ailleurs dans les mémoires déposés lors des exercices de participation publique (EES, BAPE, Forum) et dans leurs publications sur les réseaux sociaux. Ils ont développé une véritable expertise dans le domaine grâce à des techniques de veille informationnelle qui leur permettent de partager différents documents (des articles, des rapports, etc.) dont la portée des enjeux est transférable de part et d'autre des contextes madelinots, québécois et même internationaux. Bref, ils offrent des solutions durables adaptées au contexte madelinot.

Par exemple, Attention Fragiles a, avec l'aide de la Coalition Saint-Laurent, proposé de miser sur des mécanismes de conservation (aires marines protégées) pour le golfe du Saint-Laurent. Pour sa part, le groupe Énergie Alternative a plutôt suggéré des solutions de rechange énergétiques aux combustibles fossiles en tablant sur toute une gamme de technologies plus vertes pour assurer l'autonomie, l'efficacité et la sécurité énergétique. Les acteurs de ce groupe se sont documentés, ont parcouru les rapports et ont cherché des innovations technologiques transférables au contexte madelinot. Pour ces acteurs, plusieurs possibilités s'offrent aux Madelinots : couplage éolien avec la centrale d'Hydro-Québec au mazout, transformation de matières résiduelles, câble électrique connecté au réseau continental, géothermie, énergie solaire, biomasse, etc. Le mouvement recommande des solutions de rechange afin de mettre en place une stratégie énergétique durable et non dommageable pour le territoire madelinot :

Énergie Alternative travaille surtout à d'autres scénarios, dont la récupération des biogaz générés par les ordures, les boues septiques, la géothermie, le potentiel éolien, qu'il soit terrestre ou au large des côtes. « Il manque une volonté politique » déplore madame Landry (Gagné, 22 octobre 2011).

De plus, les acteurs de ces deux groupes suivent activement tous les débats et tous les phénomènes liés à la politique énergétique du Québec. L'ensemble de ces éléments fait que ces acteurs contribuent bien plus à l'expression démocratique des oppositions et à la mise en place de solutions de rechange qu'à l'expression d'intérêts égoïstes (Torre, 2011). Finalement, l'ensemble de leurs mobiles renvoie à la question de l'acceptabilité sociale des deux projets, alors que, du côté des défenseurs de ces projets, les arguments présentés, la manière de présenter les enjeux et de faire participer les acteurs ne remplissent pas les conditions minimales attendues pour que le projet puisse se réaliser.

7.4 Les stratégies des acteurs et les trajectoires de la conflictualité

Comme il a été expliqué ci-dessus (voir la Section 7.1.4), notre grille résulte d'un croisement entre une adaptation du modèle de Hirschman (1970) et la notion de conflictualité de Freund (1983). Nous avons pu, grâce à l'heuristique liée aux deux projets, nous concentrer sur une période riche en événements, celle de 2011-2013, que nous avons quand même replacée dans une perspective de 40 ans d'histoire.

Dans la description qui suit, voir Figure 7.1, nous allons expliquer la façon dont nous avons schématisé nos analyses. Nous proposons ici d'exposer la grille analytique qui nous permet de représenter et de nommer la conflictualité et aussi les circonstances qui l'activent ou l'étouffent, et de l'appliquer aux différentes stratégies des acteurs par rapport aux dossiers des hydrocarbures. Notre grille comporte toute une palette de catégories de réactions (représentées par des rectangles). L'axe horizontal de la grille tient compte de la gradation de la conflictualité, du moins agonistique au plus polémique; quant à son axe vertical, il représente, de haut en bas, les comportements des plus actifs aux plus passifs, voire aux comportements imposés (voir la Figure 7.1). Les comportements actifs indiquent une nette volonté des acteurs d'agir sur les instruments ou sur la source de ce à quoi ils s'opposent, alors que les comportements passifs sont parfois voulus (et représentent alors une manière de contenir ses réactions) et parfois imposés. Comme les acteurs évoluent et bougent selon les éléments du contexte, nous avons choisi de désigner des « trajectoires » (représentées par des flèches numérotées) pour rendre compte des mouvements observés d'une catégorie de

réaction à une autre. Il est à noter que certaines catégories de réactions ne sont pas ou peu accompagnées de « trajectoires »; cela signifie que lors de nos observations, nous n'avons distingué aucun mouvement, même s'il se peut qu'à l'avenir, ces acteurs soient amenés à migrer d'une catégorie vers une ou d'autres catégories. Nous avons aussi représenté le point de basculement d'un état agonal vers un état polémique à l'aide d'une courbe (voir la courbe en forme de « s » inversé). Malgré toutes les possibilités d'analyse et de description qu'elle offre, notre grille permet difficilement de rendre compte de tous les mouvements de chacune des stratégies choisies par les acteurs sur l'axe de la conflictualité. De plus, les catégories définies à la lumière de nos observations ne sont pas exhaustives et d'autres nuances pourraient apparaître à un observateur qui continuerait à suivre l'évolution des deux dossiers. Enfin, nous avons conçu notre grille de façon à ce qu'elle soit analytique et descriptive et qu'ainsi, elle nous aide à nommer la conflictualité. Nos trajectoires et catégories sont donc présentes dans cette figure pour illustrer plusieurs des nuances observées lors de notre travail d'analyse (voir la Figure 7.1).

Au premier abord, on perçoit plusieurs manières de participer à la conflictualité, soit, d'une part, en s'opposant ouvertement aux différents projets (lettres ouvertes dans les journaux, organisation de manifestations et participation à celles-ci, etc.), soit, d'autre part, en s'y opposant silencieusement, de manière plus discrète, pour des raisons professionnelles (ce qui est le cas des fonctionnaires, par exemple) ou pour le maintien de l'harmonie sociale dans le contexte de l'insularité (ce qui est le cas de bien des Madelinots, qui veulent préserver leurs liens forts de toute conflictualité). Il existe donc plusieurs stratégies en demi-teintes, et nous voulons ici souligner ces nuances entre ces modes plus ou moins agonaux ou polémiques. Par ailleurs, la conflictualité permet aussi de résister aux instruments qui empêchent la mise en débat. Nous verrons donc également quels sont les éléments qui amènent une réaction au point de basculement d'un état agonal à un état polémique.

Toutefois, notre utilisation de la version enrichie de la grille de Hirschman reste prudente parce qu'il arrive que plusieurs éléments du contexte forcent les acteurs à adopter certains comportements indépendamment de leurs positions personnelles et que, de ce fait, leur mode d'expression relève de ces situations plutôt que de leurs convictions. Nous avons choisi de

créer des catégories explicatives pour rendre compte de ces comportements imposés. Par ailleurs, il peut arriver aussi que des comportements qui seraient envisageables ailleurs le soient beaucoup moins aux Îles-de-la-Madeleine. Par exemple, dans le contexte de l'insularité, une solution « de vote avec les pieds » (*exit*) en réaction à l'insatisfaction de l'arrivée des différents projets miniers est une option difficile à considérer par les Madelinots étant donné l'éloignement de l'archipel par rapport au continent et les coûts associés à un tel choix.

Voici la grille type d'analyse qui nous permettra de placer les trajectoires des acteurs :

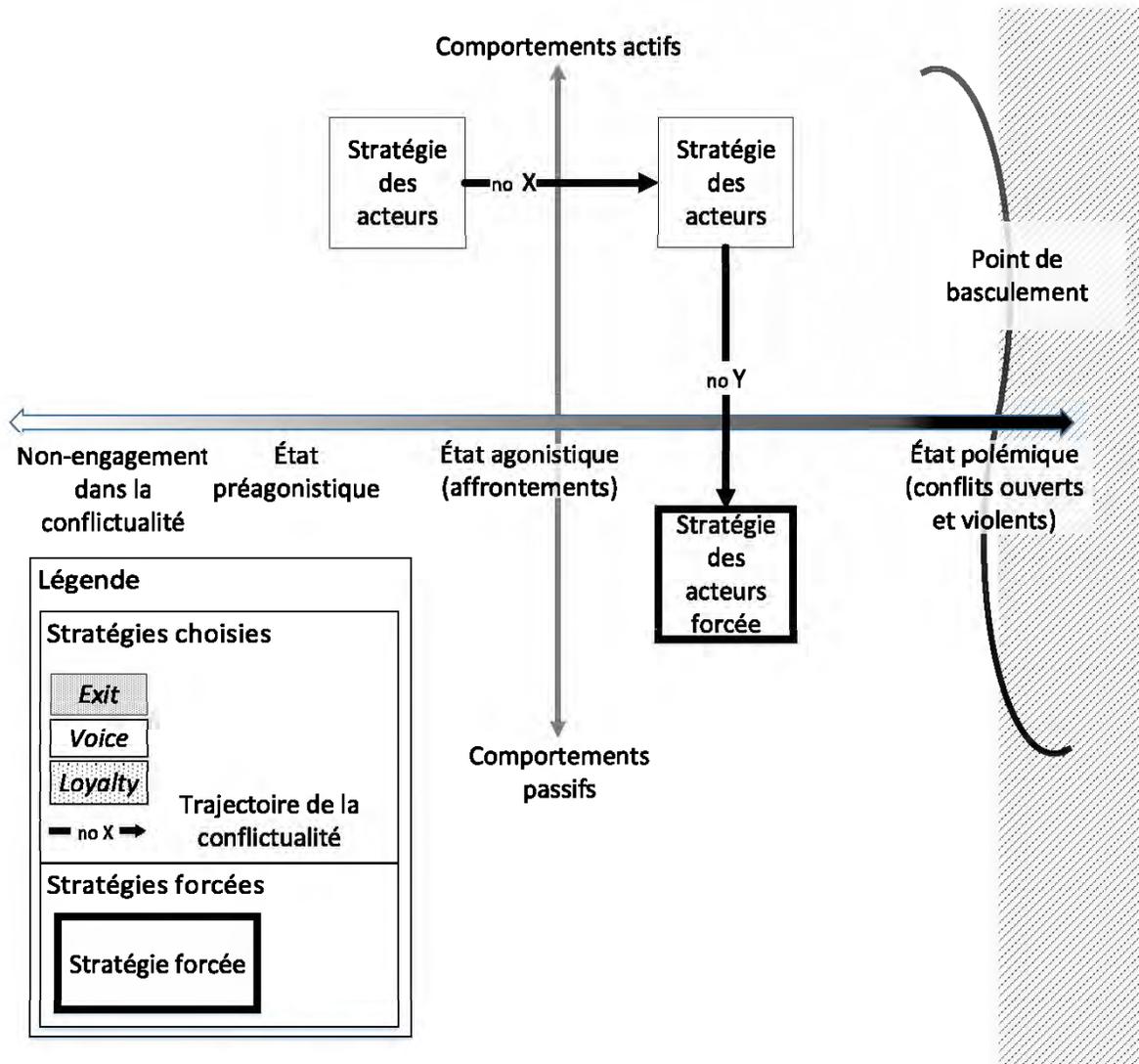


Figure 7.1. Grille d'analyse vierge des stratégies choisies et des trajectoires de la conflictualité.

7.4.1 La gamme des *voices* : des mécanismes de résistances diversifiés

Nous avons retenu la composante *voice* comme mode d'engagement dans la conflictualité par différentes stratégies de prises de paroles ou encore de protestation. Les comportements des acteurs engagés dans la conflictualité qui choisissent la « prise de parole » pour faire entendre leur point de vue relèvent de la catégorie *voice* (voir le quadrant supérieur de la Figure 7.2). La stratégie du *voice* permet aux acteurs impliqués de faire valoir leurs arguments contre le projet et les composantes qui y sont associées, aussi bien à l'intérieur des instruments participatifs (portés notamment par les instruments GIZC, comme ceux vus ci-dessus) qu'à l'extérieur de ces instruments, par exemple par la mobilisation collective dans les médias traditionnels et les médias sociaux (voir les l'Annexe H concernant la revue de presse). Le *voice* peut se déplacer sur l'axe de la conflictualité et rendre compte de comportements plus ou moins agonistiques, voire polémiques. Nous proposons plusieurs déclinaisons du *voice*. Il faut remarquer qu'en raison de leur nature, les *voices* se situent nécessairement dans les comportements actifs.

Les *voices* que nous allons décrire représentent l'expression tant de points de vue individuels que collectifs. Il s'agit parfois d'un individu engagé dans la conflictualité qui choisit de faire part de son point de vue. Par exemple, en utilisant la section « Opinion libre » de l'hebdomadaire *Le Radar*, où les acteurs les plus engagés exprimaient hebdomadairement (voir l'Annexe H) leur mécontentement et exposaient un à un les arguments justifiant leur prise de position. Nous pouvons reconnaître ces acteurs dans les rôles du « riverain bavard » (Barbier, 2005, p.261) et de l'« entrepreneur de politique » dont il a été question aux Chapitres V et VI. Les médias permettent aux acteurs d'encourager les autres opposants à le faire et de renforcer ainsi la prise de parole. L'hebdomadaire madelinot *Le Radar* est donc incontournable pour l'expression du *voice*, c'est un outil-clé pour la transmission des points de vue, comme nous l'avons exposé dans notre revue de presse (voir l'Annexe H).

Du point de vue collectif il existe des moments où de nombreux acteurs s'engagent collectivement dans la conflictualité et construisent un discours commun pour combattre ensemble (Dowding *et al.*, 2000, et Barry 1974 dans Vu Pham et Torre, 2012, p.112). Il peut

se constituer de manière organisée et formelle lors de manifestations communes ou d'audiences publiques (Young, 1976, dans Vu Pham et Torre, 2012, p.111). C'est par l'alliance de plusieurs mouvements populaires (Madelinots pour le respect du Golfe, Madelinots en alerte, Énergie Alternative), de groupes ou de coalitions d'acteurs (Coalition Saint-Laurent) que l'opposition aux différents projets est véhiculée.

Une des manières d'augmenter la portée du point de vue collectif consiste à élargir les réseaux d'acteurs engagés dans la conflictualité. Ainsi, les Madelinots s'associent à des mouvements plus vastes en place sur le continent. C'est ce qu'a fait Attention Fragiles, qui, avec la SNAP, la Fondation David Suzuki et Nature Québec, a formé la Coalition Saint-Laurent, laquelle a demandé un moratoire sur l'ensemble des activités de prospection pétrolière dans le Golfe. De la même manière, Énergie Alternative a suivi le mouvement de la coalition Vigilance énergie (lui-même appuyé par l'AQLPA, soit l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique). Ces trois groupes ont fait front commun contre le « gâchis » énergétique au Québec (Francoeur, 09 septembre 2010). Dans le même élan, Énergie Alternative a créé des liens de solidarité avec des regroupements nationaux (Non à une marée noire dans le Saint-Laurent et Collectif scientifique sur la question du gaz de schiste²¹⁴). Par ailleurs, les leaders des deux dossiers ont organisé à plusieurs reprises des manifestations communes²¹⁵ qui se sont déroulées aux Îles-de-la-Madeleine ainsi que sur le territoire québécois.

Les médias traditionnels tout comme les médias sociaux ont permis l'expression du *voice*. Des espaces de débat (groupes Facebook, sites Internet, etc.) ont été créés pour faire circuler les points de vue tant individuels que collectifs et les renforcer, ce qui a alors fait boule de neige et a amené la création d'autres lieux de débat. Ces médias « permettent l'homogénéisation des types d'argumentaires, la diffusion d'expertises techniques et juridiques, et soutiennent les collectifs dans leurs différents registres d'action » (Ollitrault,

²¹⁴ <<http://www.collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/>>

²¹⁵ En octobre 2010, 140 personnes ont manifesté leur opposition aux projets terrestre et maritime (Ouellet, *Le Radar*, semaine du 15 au 21 octobre 2010).

2011, p.351). Par exemple, Énergie Alternative a relayé l'expertise développée par l'Association contre la pollution atmosphérique et le mouvement Moratoire pour une génération lors de sa lutte contre le gaz de schiste au Québec par l'entremise des réseaux sociaux.

On constate également que des enfants, sous l'influence de leurs parents ou enseignants engagés, deviennent eux aussi des porteurs et des récepteurs du *voice* collectif. En effet, on les trouve dans plusieurs des manifestations, pancartes à la main, ou aux audiences publiques et aux conférences de presse (BAPE, EES). Les parents ne sont pas les seuls à encourager les enfants dans ce sens : aux audiences publiques du BAPE de 2013 sur la nappe phréatique, des élèves des 5^e et 6^e années ont présenté un mémoire. Ainsi, les écoles renforcent elles aussi l'engagement dans le *voice* collectif en mettant en évidence ce *voice* des jeunes :

Nous, les jeunes de 11-12 ans, sommes intéressés à donner notre opinion sur les enjeux qu'un forage gazier aura sur la nappe phréatique aux Îles parce que nous sommes sensibles à notre environnement et que nous trouvons important de dire ce qu'on pense (Présentation orale des élèves de 5^e et 6^e année de l'école aux Iris, BAPE 2013, présentation DM4 du BAPE de 2013, p.1).

Cette catégorie d'expression, le *voice*, qu'elle soit l'expression d'individus, d'un organisme ou d'un collectif, se déplace sur l'axe de la conflictualité en fonction des stratégies choisies ou imposées aux acteurs. Nous allons montrer comment elle peut correspondre, selon les degrés d'engagement dans la conflictualité et selon les moments, à des *voices* existentiels, à des *voices* concertés, à des *voices* agonistiques, à des *voices* polémiques ou encore à des *voices* artistiques.

7.4.1.1 *Le voice existentiel*

Le ***voice existentiel*** est donc une stratégie qui permet aux acteurs loyaux (catégorie *loyalty*) peu enclins à s'engager ouvertement dans la conflictualité de s'exprimer lorsque le contexte leur permet. Ainsi, ponctuellement à des moments de mise en débat, les acteurs peuvent exprimer leurs propos avec mesure et définir une position qui les font dévier de leur comportement habituellement loyal. Le comportement de *loyalty* peut être forcé comme par

exemple dans le devoir de réserve que l'on retrouve chez les fonctionnaires. Il peut aussi être choisi comme par exemple dans le cas d'OBNL dont l'existence est précaire (voir plus loin le *loyalty* forcé et le *loyalty* choisi dans la Section 7.4.3.1; et Trajectoire 1a et 1b de la Figure 7.2).

Ainsi, le *voice* existentiel est une stratégie qui permet aux acteurs de ne pas disparaître du débat et de saisir une occasion lorsque cela leur paraient légitime ou vital de le faire. C'est un peu comme si les acteurs, à l'intérieur de la cacophonie des *voices* d'un réseau d'acteurs, choisissaient le *voice* existentiel pour justifier leur existence : appartenance au territoire, missions de rassemblement, un besoin de se solidariser. Ce *voice* se situe entre un état préagonistique et un état agonistique; il correspond à des prises de position tièdes, où les antagonismes tendent à se tolérer et où un certain équilibre perdure entre les parties adverses (Freund, 1983).

Par exemple, le comité ZIP prend part aux différents processus de participation publique tout en maintenant une certaine position de neutralité qui lui est dictée par son mandat²¹⁶ (*loyalty* forcé), mais est également choisie (*loyalty* choisi). La concertation et la neutralité sont des principes majeurs qui définissent l'organisme tel que les dirigeants l'ont construit au fil du temps. L'élaboration d'une position commune ne se conçoit pas en dehors d'une prise en compte inclusive de l'opinion de tous les membres du C.A. Cette position pousse l'organisme à ne pas laisser une trop grande place à la conflictualité afin d'éviter de bafouer ses principes fondamentaux. C'est d'ailleurs ce que Simmel (1995) fait remarquer lorsqu'il mentionne les dangers particuliers créés par les dissensions internes. De ce fait, l'organisme doit choisir des stratégies de prise de parole se situant dans des modes pré-agonistiques ou légèrement agonistiques, et laisser peu de place aux acteurs les plus critiques. Cette position peut finir par étouffer la saine conflictualité et la présence de points de vue divergents. C'est aussi ce

²¹⁶ Nous mettons en relation cette prise de position avec, premièrement, le mandat de l'organisme, qui est la réhabilitation écologique du fleuve Saint-Laurent, et deuxièmement, son mode de fonctionnement concerté, qui le place dans une posture plus consensuelle.

que Freund démontre lorsqu'il affirme que la recherche d'une constante harmonie peut mettre en péril l'état agonal (Freund, 1983).

Par contre, en écrivant des mémoires, le comité ZIP produit du *voice* existentiel, et c'est en tant qu'acteur-clé de la « concertation » qu'il prend part au débat. Cette démarche lui permet de ne pas disparaître du portrait même s'il lui est difficile de prendre part à la conflictualité ouverte. Le **voice existentiel** existe donc grâce à des instruments d'action publique qui permettent l'expression d'un *voice*. On pense ici aux audiences du BAPE qui permettent justement l'expression du *voice* existentiel par des mémoires.

De plus, le **voice existentiel**, c'est aussi celui qui est choisi par des acteurs, tels que les OBNL, qui n'exercent pas de contrôle sur leurs ressources (en particulier les ressources financières). En effet, le recours à ce type de *voice* leur permet d'éviter de subir des compressions dans leurs ressources ou leur non-renouvellement en guise de sanction en réaction à des prises de paroles trop contestataires.

Par ailleurs, par cette prise de parole, les acteurs prouvent qu'ils existent en se déplaçant sur l'axe de la conflictualité, même si ils en restent à un stade très peu prononcé. Ils acquièrent ou maintiennent alors une certaine légitimité aux yeux des acteurs les plus contestataires. Symboliquement, c'est une forme d'engagement dans le conflit, même si cet engagement demeure empreint de réserve.

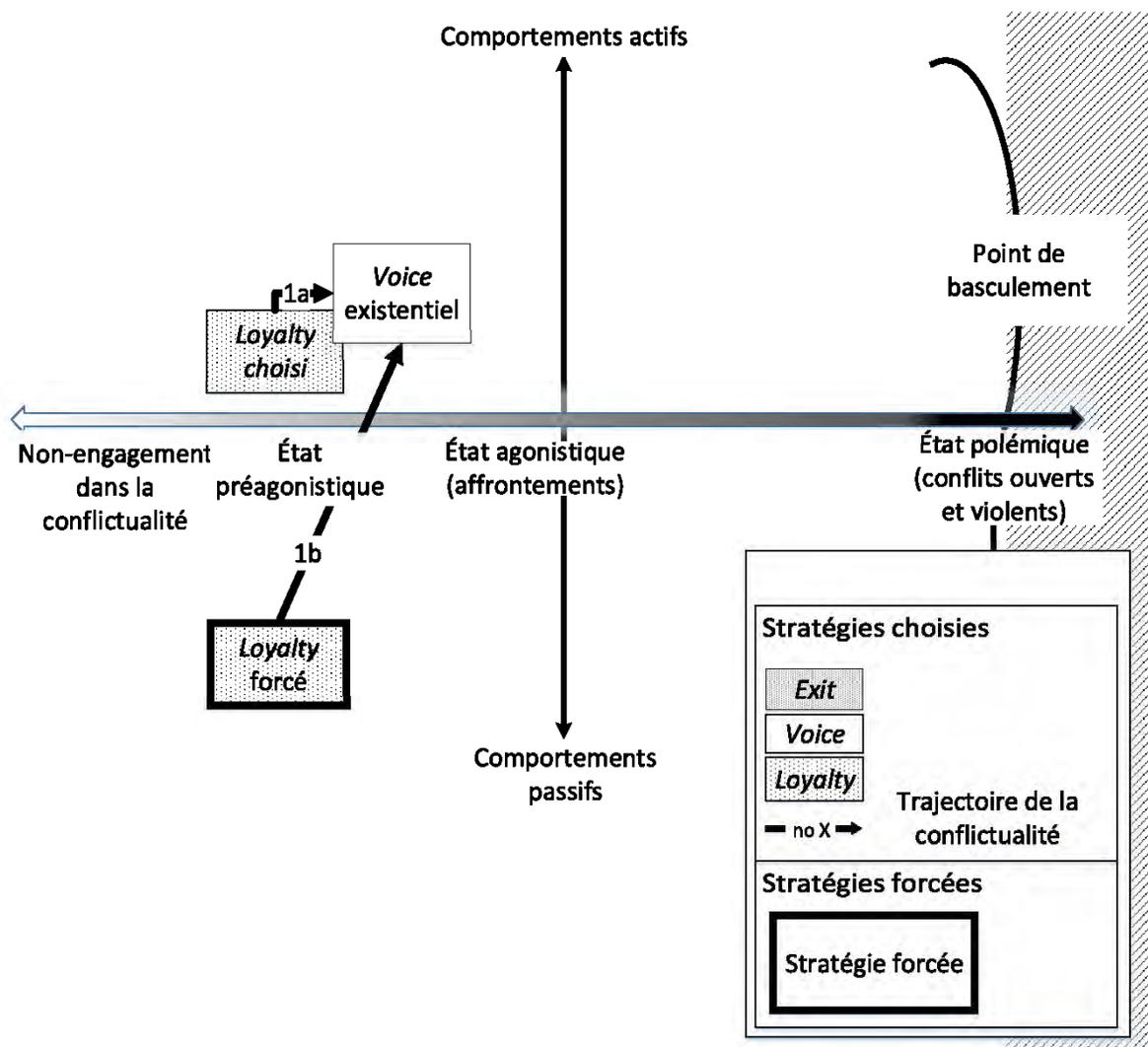


Figure 7.2. Trajectoires du voice existentiel.

7.4.1.2 Le voice concerté

Le *voice* est concerté quand de nombreux acteurs de divers horizons se rassemblent pour exprimer un point de vue et s'engager progressivement dans la conflictualité et prendre de l'ampleur au fur et à mesure que le regroupement s'élargit. Ainsi, le rassemblement d'un grand nombre d'acteurs qui se sont entendus sur un vocabulaire commun et consensuel peut exprimer un **voice concerté** en fonction d'un certain réajustement de leur mandat. C'est un comportement actif, puisqu'il demande un effort de préparation, et il se situe entre l'état préagonistique et le début de l'engagement dans l'état agonistique (voir la Figure 7.3).

Comme nous l'avons dit à la section précédente, le comité ZIP et la TCH maintiennent plutôt leurs comportements dans des états pré-agonistiques ou tout au plus légèrement agonistiques lorsqu'ils expriment un *voice* existentiel. Ainsi, après avoir exprimé un *voice* existentiel, ils peuvent s'intégrer à un *voice* concerté avec d'autres acteurs. De plus, étant des organismes de concertation leur objectif est de construire une position acceptable par tous. C'est une stratégie du compromis où l'on vise plutôt à jouer sur la temporalité et l'intégration pour freiner l'avancement des projets. Ainsi, après avoir fait part de son *voice* existentiel, le comité ZIP peut faire partie intégrante d'un *voice* concerté à plus grande échelle (voir la Trajectoire 2 de la, Figure 7.3). Les manifestations plus engagées et contestataires de la conflictualité sont plutôt assumées par des instruments plus ponctuels (BAPE, EES, Forums).

Nous avons aussi observé des mouvements de reculs entre des prises de paroles frontales, plus clairement agonistiques, vers des modes d'expression plus concertés. C'est le passage du *voice* agonistique vers le *voice* concerté (Trajectoire 3 de la Figure 7.3). Par exemple, après plusieurs tentatives d'opposition frontale en réaction à l'arrivée des hydrocarbures dans le Golfe, le groupe Attention Fragiles a finalement choisi des modes d'expression plus conciliants et a eu recours au ***voice concerté*** afin d'adoucir son message d'opposition et de rallier plus d'acteurs à sa lutte (l'ensemble des communautés côtières du golfe du Saint-Laurent). C'est dans cette optique que la Coalition Saint-Laurent a misé sur le discours de la demande de moratoire²¹⁷, qui a par ailleurs été repris dans le dossier du gaz naturel par des acteurs comme Énergie Alternative. Le retour vers **un *voice concerté*** a permis d'être moins polémique et de rassembler plus d'acteurs que l'expression d'un « non » radical et très polémique comme réaction à l'arrivée des hydrocarbures.

Étymologiquement, le mot « moratoire » dérive du mot latin *morari*, qui signifie « retarder ». Il est à noter que le mot « moratoire » relève également du discours juridique, où l'expression

²¹⁷ La notion de moratoire est apparue sur la scène publique dès les premières manifestations contre l'exploration gazière et pétrolière en mer aux Îles-de-la-Madeleine. D'ailleurs, lors des audiences de 2004 sur les levés sismiques dans l'estuaire du golfe, obtenus grâce aux pressions du public, on remarque que près « du tiers des mémoires déposés demandent une forme de moratoire ou un report des activités de levés sismiques et des autres activités d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent » (BAPE, 2004, p.33).

« demande de moratoire » signifie « cesser les expériences, pour un temps indéterminé, afin qu'on en sache plus sur les conséquences » (Huard, 2011), dans le cas d'activités telles que celles de l'industrie gazière et pétrolière. Un moratoire ne constitue donc pas un refus catégorique des différents projets, mais il permet aux acteurs de prendre le temps nécessaire à la construction d'une mobilisation plus vaste et à la recherche d'arguments qui pourraient freiner l'industrie. En même temps, cette demande est l'occasion, pour les acteurs, de s'inscrire dans un discours moins fermé et moins polémique, et d'atteindre un compromis acceptable. De plus, il s'agit d'une formule qui a déjà été mise en place, par exemple dans le secteur du Banc George²¹⁸ (zone de pêche très productive) en Nouvelle-Écosse. Cela donne l'espoir d'obtenir un moratoire permanent pour le golfe du Saint-Laurent, d'autant plus qu'un moratoire a pu être obtenu pour l'estuaire (voir la Section 5.3.5.2, dans laquelle il est question de la loi n° 18). Les acteurs, par leur recherche d'informations et le développement de leurs expertises, ont donc découvert ailleurs des pratiques qu'ils pouvaient mettre en place dans leur lutte. Ces mimétismes leur permettent de légitimer également leur **voice concerté** et d'inscrire ainsi leur démarche dans des actions plus vastes.

Nous voyons dans la notion de moratoire une tentative de maintenir la conflictualité dans son état pré-agonal (Freund, 1983) puisque cela permet d'éviter des dérapages vers des états plus polémiques. C'est donc aussi une stratégie de compromis (Desse, Pierre et Lucien, 2012). En effet, la demande de moratoire est une façon de résister, en groupe, à l'arrivée de l'industrie gazière et pétrolière grâce à l'élargissement de la panoplie des acteurs impliqués lors de prises de parole.

C'est aussi ce discours qu'adoptent quelques acteurs qui veulent se servir du **voice concerté** pour également renforcer leur leadership. Nous donnerons à ces stratégies le nom de « **voice leadership** » (voir la Figure 7.4). Par exemple, nous avons observé ce comportement chez le maire des Îles-de-la-Madeleine, au moment où il tentait de se démarquer des autres acteurs. C'est également la position qu'a choisie Attention Fragiles, par l'intermédiaire de la

²¹⁸ <<http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2010/05/13/004-NE-banc-georges.shtml>>

Coalition Saint-Laurent, pour renforcer son rôle de leader dans la lutte contre le développement des hydrocarbures marins (voir le Chapitre V). L'objectif de ce discours est de trouver des appuis politiques à l'extérieur du réseau local habituel, par exemple en misant sur l'ensemble du territoire du golfe et les niveaux de gouvernance supérieurs. L'obtention, pour chaque portion du territoire, de moratoires constitue autant de petites victoires qui donnent l'espoir d'obtenir un moratoire qui engloberait des territoires plus grands, mais qui, surtout, serait de nature permanente. Il reste que, malgré ces victoires, un moratoire peut facilement, sur le plan politique, être renversé.

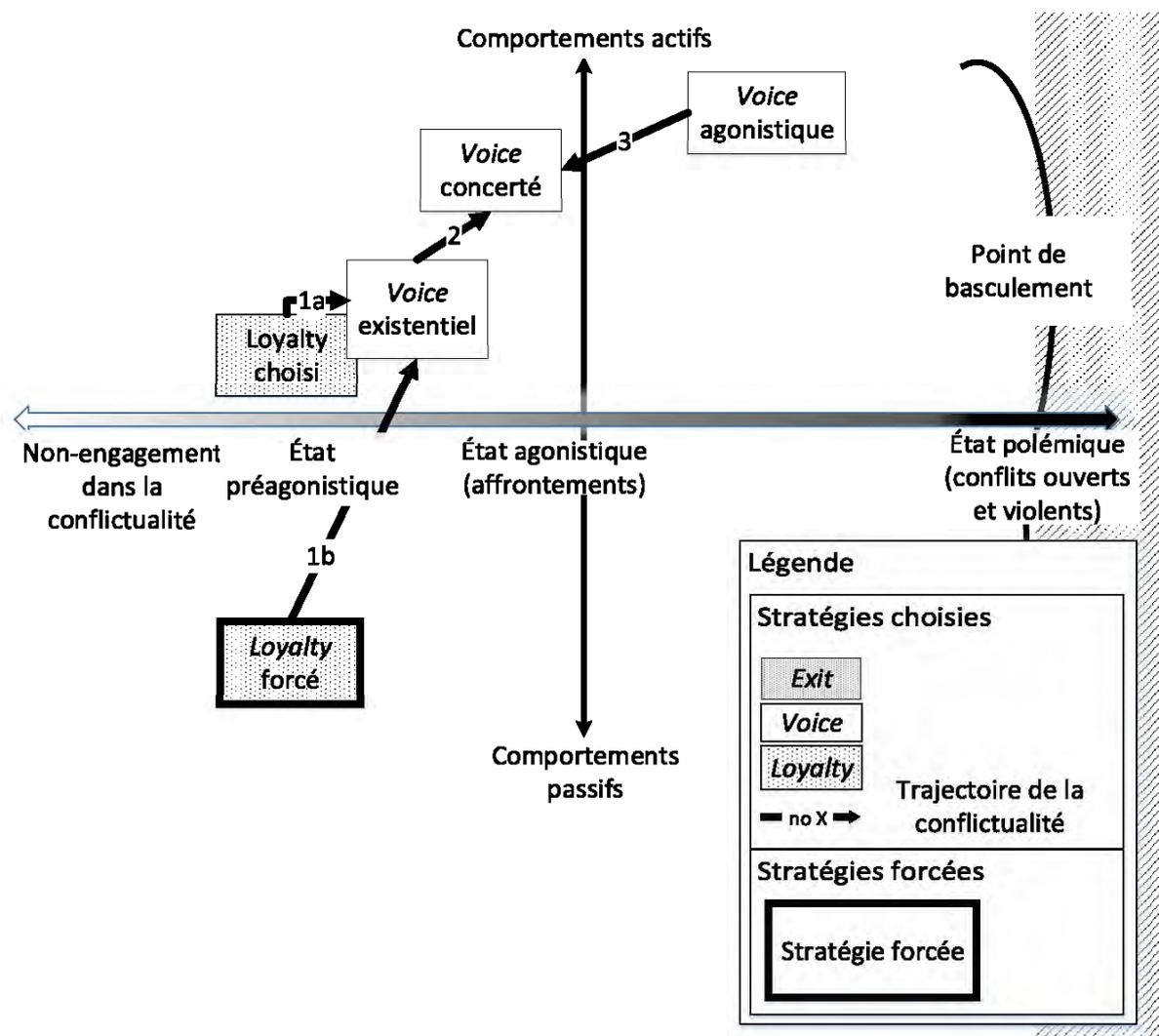


Figure 7.3. Trajectoires du voice concerté.

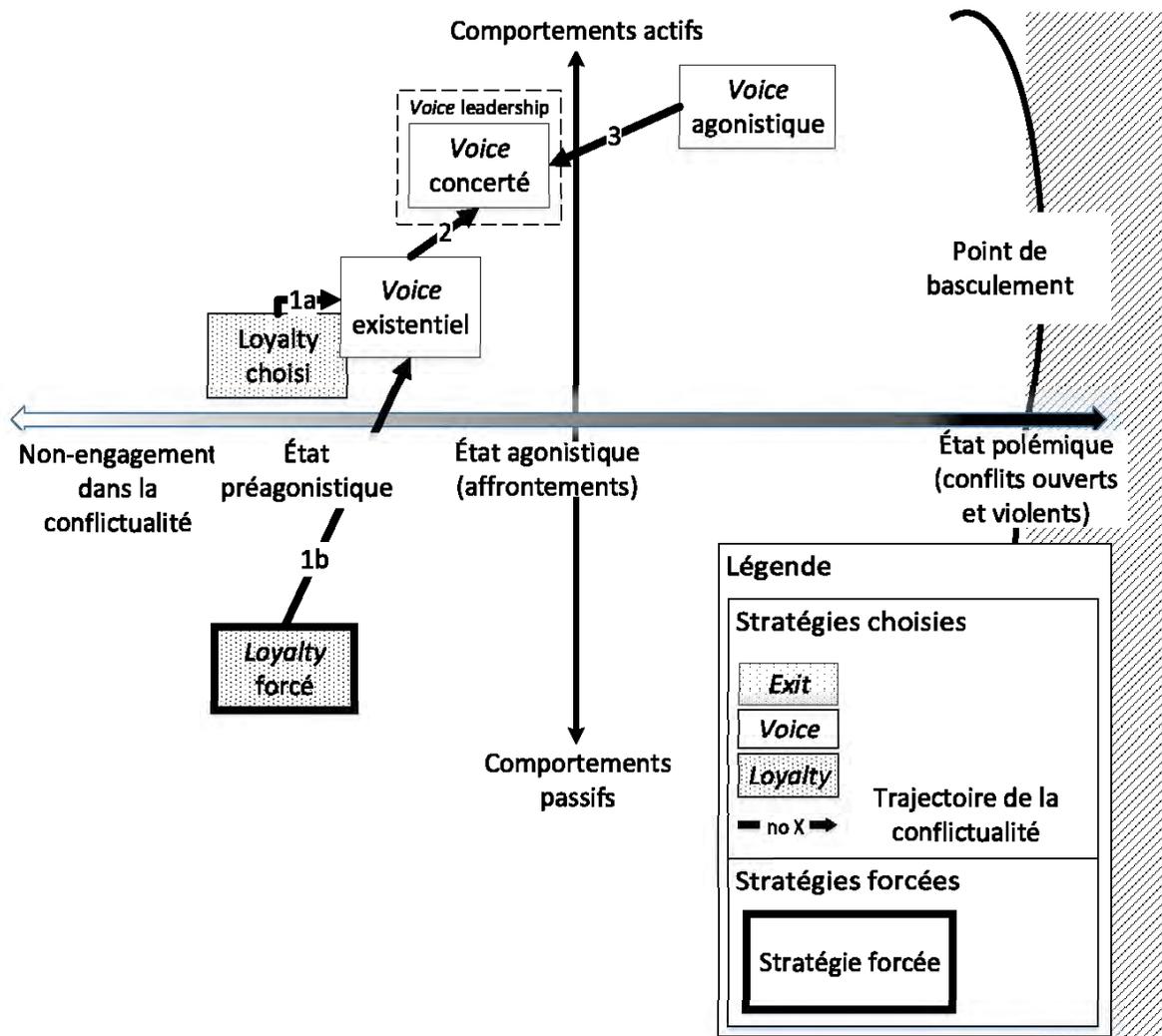


Figure 7.4. Stratégies de type voice leadership.

7.4.1.3 Le voice agonistique

Le **voice agonistique** correspond à une prise de parole contestataire. Ce comportement actif peut glisser vers un mode plus polémique lorsqu'il dispose de peu d'espace pour s'épanouir (voir la Trajectoire 4 de la Figure 7.5). Ce *voice* peut être individuel comme collectif; dans les cas à l'étude, il exprime une opposition aux projets (marin et terrestre). Les protestations sont dirigées vers les pouvoirs publics et ont pour objectifs de critiquer ouvertement les décisions et les instruments mobilisés qui ne permettent pas de créer un réel débat.

Par ailleurs, lorsque le *voice* agonistique est collectif, il peut prendre les formes suivantes : communiqués de presse, manifestations, pétitions, marquages du territoire, mémoires, etc. Nous avons pu également observer ce *voice* agonistique au sein de certains instruments ponctuels, notamment lors des périodes de questions et de présentation des mémoires aux audiences du BAPE (en 2004 et en 2013), et cela, même si leurs mandats étaient réduits. Et quand les instruments en place ne permettent pas l'expression de cette conflictualité ou qu'il n'existe aucun instrument, la conflictualité surgit plutôt dans l'espace public, où elle prend différentes formes (manifestations, pétitions, marquages du territoire). Des « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52) s'y créent alors et donnent naissance à des compétitions entre ceux qui sont partisans des projets et ceux qui sont contre eux. La conflictualité peut se déployer lors de ces « tournois » et favorise, à travers des échanges hétérogènes (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52), la mise en place d'épreuves entre les adversaires. Parfois, ces « tournois » peuvent être portés par des instruments ponctuels comme nous avons pu le voir dans le cas des deux séries d'audiences du BAPE, en 2004 et en 2013. Ces « tournois » permettent de maintenir la conflictualité dans des états agonaux où l'expression du débat est possible.

Par exemple, en 2008, une centaine de personnes ont manifesté à Cap-aux-Meules pour protester contre les deux projets (Old Harry et Gastem) en plus de dénoncer le problème de l'apparition des sacs de mazout de l'*Irving Whale*. En 2010, Énergie Alternative a organisé une nouvelle manifestation²¹⁹, qui a alors regroupé une centaine de personnes à Cap-aux-Meules (Ouellet, semaine du 15 au 21 octobre 2010), et la même manifestation a été convoquée à Montréal, devant les bureaux de la compagnie Gastem²²⁰ (La Presse canadienne, 02 octobre 2010), ainsi qu'à Québec. La manifestation visait aussi bien la question des hydrocarbures en mer que le projet de Gastem et dénonçait :

[L]a manière de faire des gouvernements, autant Terre-Neuve que Québec, dans les projets d'exploitation des hydrocarbures, sans même nous avoir

²¹⁹ <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/523580>

²²⁰ <<http://www.lapresse.ca/environnement/201010/02/01-4328966-exploration-gaziere-dans-le-golfe-les-madelinots-manifestent.php>>

consultés. On dénonce tout cela parce qu'on pense qu'il y a d'autres possibilités de fabriquer de l'énergie (Citoyenne madelinienne, dans Ouellet, *Le Radar*, semaine du 15 au 21 octobre 2010) [...]

[XXX]²²¹, une autre porte-parole d'Énergie Alternative, souhaite rouvrir le débat relativement à la possibilité d'installer un câble sous-marin pour alimenter les Îles en électricité [...]. [L]e regroupement Énergie Alternative est vraiment pour relancer le débat. On est là pour conscientiser la population, les citoyens à penser à d'autres solutions que les hydrocarbures (Ouellet, *Le Radar*, semaine du 15 au 21 octobre 2010).

En octobre 2010, une manifestation en mer a été prévue avec l'appui d'Attention FragÎles. Même si elle a été annulée en raison des mauvaises conditions météo, ses motifs ont été communiqués : « On y dénonce notamment le fait que le navire utilisé pour les levés sismiques [pour la portion terre-neuvienne] soit passé en territoire québécois alors qu'un moratoire est actuellement en vigueur au Québec » (Richard, dans *Le Radar*, semaine du 22 au 28 octobre 2010). Plus tard dans la même année (à la fin d'octobre), une nouvelle manifestation a lieu; organisée par Énergie Alternative, son objectif était de sensibiliser²²² à nouveau les Madelinots aux questions des énergies propres et du câble sous-marin pour alimenter les Îles-de-la-Madeleine.

De nombreuses pétitions d'opposition au projet ont circulé. Par exemple, Énergie Alternative a lancé une pétition sous forme de lettres individuelles et l'a distribuée de porte en porte et en expliquant les visées de Gastem aux propriétaires de terrains. Ainsi menée, cette pétition a poussé les propriétaires à envoyer au président de Gastem près de 1200 lettres de refus d'accès à leurs terrains privés. Cette pétition a été déposée au Conseil municipal²²³ en octobre 2011. C'était une façon de contester la *Loi sur les mines* (en particulier ses articles 235 et 26) qui donne au titulaire de permis, en l'occurrence Gastem, un droit d'accès aux terrains sous

²²¹ Nous avons utilisé les lettres « XXX » pour anonymiser nos citations.

²²² Les manifestants ont, par exemple, transporté à vélo un câble jusqu'à la centrale thermique d'Hydro-Québec afin d'attirer l'attention des Madelinots et de leur présenter de façon imagée des solutions de rechange comme le branchement de la centrale thermique à un câble sous-marin. Ils ont également fait circuler une pétition demandant à la municipalité des Îles de refuser à la compagnie Gastem les nombreuses autorisations qu'elle avait demandées, et ainsi tenter de la bloquer.

²²³ <<http://www.cfim.ca/accueil/-/pub/jSA4/content/1005865-1200proprietairesrefusent?redirect=%2F13>>

lequels sont situées les terres auxquelles s'appliquent les droits miniers (Baril et Desjardins, 2013). En effet, l'article 26 de *la Loi sur les mines* indique ceci :

Nul ne peut interdire ou rendre difficile l'accès d'un terrain contenant des substances minérales qui font partie du domaine de l'État à celui qui a le droit de le prospector ou de le jalonner en vertu de la présente section, si ce dernier s'identifie sur demande et, dans le cas du titulaire de permis, s'il exhibe son permis.

Cette première pétition²²⁴ était accompagnée d'une seconde comportant un total de 2 187 signatures et demandant la tenue d'audiences publiques du BAPE. Les pétitions ont été adressées au ministre des Ressources naturelles, Clément Gignac (membre du gouvernement libéral de Jean Charest), et à l'Assemblée nationale; elles étaient parrainées par l'un des partis d'opposition, Québec solidaire²²⁵ : « Elle demande l'arrêt immédiat des relevés gravimétriques et autres travaux de Gastem en cours sur l'archipel » et exige « un BAPE sur l'ensemble du projet de cette compagnie aux Îles-de-la-Madeleine » (extrait du communiqué de Québec solidaire, 19 octobre 2011).

Ces deux pétitions ont été l'occasion, pour le groupe Énergie Alternative, de montrer publiquement l'ampleur de l'opposition au projet de Gastem, d'apporter de nouvelles preuves, très fortes, de la non-acceptabilité sociale de ce projet et de mettre en doute la problématisation positive construite par le promoteur. Ces pétitions ne sont pas banales aux Îles-de-la-Madeleine, où tous se connaissent, puisque la signature engage une personne identifiée par son nom, sa signature et souvent son adresse. Et en plus d'exprimer l'opposition au projet de Gastem, cette démarche a permis au groupe Énergie Alternative d'élargir la base

²²⁴ La pétition a été conçue suivant le modèle proposé par le mouvement Moratoire citoyen (<<http://www.moratoircitoyen.com/>>). Les acteurs du mouvement ont invité les « propriétaires et locataires fonciers à interdire l'accès aux entreprises minières, gazières et pétrolières sur leurs propriétés durant la phase d'exploration » (Moratoire citoyen, 2012). Le processus mis en place pour mobiliser le plus de citoyens possible a aussi renforcé les capacités de ces derniers puisqu'ils y ont appris à se servir de certains leviers et à se mobiliser collectivement.

²²⁵ <<http://www.youtube.com/watch?v=A15YarHdoRQ>>

des acteurs participant à cette conflictualité en réussissant à leur faire utiliser un *voice* agonistique :

À partir du moment qu'on les a informés qu'ils avaient le droit de refuser l'accès sur leur terrain. C'est Énergie Alternative qui a fait ça basé sur une démarche de la Pointe à la croix, tout ça. À partir du moment que les gens ont su ça, là, ça s'est mobilisé. C'est comme si les gens n'ont pas d'espoir d'avoir un pouvoir citoyen. (Citoyens Madelinot, 2011).

Par ailleurs, en sillonnant le territoire madelinot, on pouvait encore, au moment où nous avons écrit ces lignes, observer de très nombreuses affiches et graffitis (plus de 600 selon Rioux, p.262) installées et reproduites un peu partout sur des poteaux électriques et des panneaux signalétiques, affiches sur lesquelles ont été inscrits en gros « GAZLAND », « GASTEM » et « MORATOIRE » (voir l'Annexe E.2). Ce marquage du territoire, qui a été effectué en 2010 et qui est peu commun aux Îles-de-la-Madeleine, visait à rappeler « que la firme [Gastem] possède depuis 2008 les permis d'exploration du sous-sol de l'archipel » (CFIM, 7 septembre 2010, Gélinas, 10 septembre, 2010), et aussi à rendre visible le mouvement d'opposition au projet de cette compagnie. Ce sont les « stigmates » portés par une population qui s'indigne de la trop grande présence de l'industrie pétrolière en territoire madelinot et de l'appropriation du bien commun.

Ainsi, le *voice* agonistique devient un *voice* cynique, et rend compte d'un sentiment très négatif envers les choix des gouvernements qui se succèdent d'une élection à l'autre au fil des ans. Les prises de paroles visent à dénoncer les limites des instruments de participation du public et également à témoigner la perte de confiance en l'action gouvernementale. À ce sujet, la littérature mentionne l'attitude de type cynique à l'égard des organisations, c'est-à-dire « penser que l'organisation manque d'intégrité et manifester un sentiment négatif à son endroit » (Grima et Glaymann 2012, p.13). On peut utiliser cette notion pour décrire les comportements cyniques qui ciblent les instruments mobilisés par les pouvoirs publics. Par exemple, Baril (2006, 161) a fait allusion à ce type de comportement qui ciblait en particulier le BAPE dans les années 2000 : « [M]ême le BAPE, jadis considéré comme un modèle d'organisme indépendant favorisant la participation publique, est soumis à de nombreuses critiques et on dénote un cynisme croissant à l'égard de ses travaux ». Ainsi, les acteurs ont

recours à la critique et au cynisme dans le but de résister aux instruments (EES, BAPE) qui bloquent leur entrée dans la conflictualité. Ils utilisent ce type de *voice* pour dénoncer les règles et les failles de ces instruments ou encore signaler une attitude inappropriée des promoteurs ou du gouvernement. Par exemple, c'est la stratégie qu'Énergie Alternative a choisie pour exprimer son point de vue dans les médias locaux et nationaux. Ce groupe a choisi d'interpeler les gouvernements et ses ministres pour critiquer, notamment, les limites du mandat du BAPE (2011). Nous constatons que si de nombreux instruments ont été instaurés, c'est grâce à l'engagement d'abord individuel, puis collectif, et grâce aussi aux stratégies de *voice* agonistique mobilisées par les acteurs. Dans le cas du dossier des hydrocarbures marins, l'historique de la mobilisation de 2003-2004 sur les levés sismiques dans le Golfe a joué un rôle clé dans l'organisation des mécanismes de résistances agonistiques (voir le Chapitre V). En effet, ces *voices* ont mené à l'obtention d'un instrument ponctuel (le BAPE de 2004) et aussi d'un nouvel instrument permanent, au niveau local (le CTH et ensuite la TCH).

Il peut aussi arriver que le *voice* agonistique et cynique bascule vers des prises de paroles polémiques (voir la Trajectoire 4, de la Figure 7.5) lorsqu'il annonce de possibles recours à la violence. Cette « prise de parole » cynique n'est l'apanage que de rares personnes ou de groupes distincts qui ont suffisamment d'indépendance et de compétences agonistiques pour choisir ces modes d'expression.

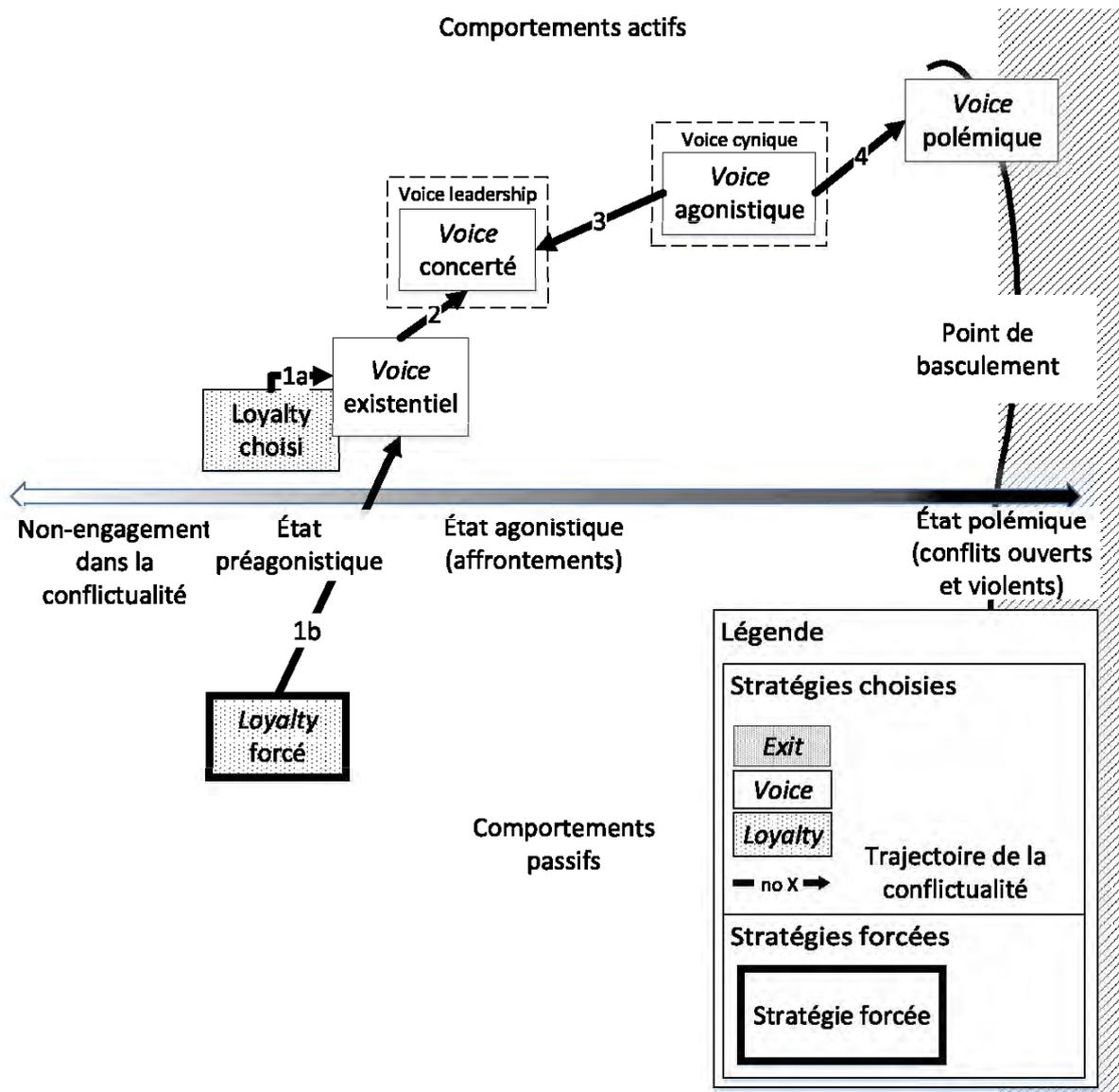


Figure 7.5. Trajectoires du voice agonistique et du voice polémique.

7.4.1.4 Le voice polémique

Le **voice polémique** correspond à un point de basculement dans l'état polémique provoqué par une prise de parole forte voire radicale. La contestation est alors exacerbée par l'annonce du recours à la force, au non-respect des règles en vigueur, voire à la violence. Même lorsque qu'il ne s'agit que de menaces, le **voice polémique** exprime une volonté de transgresser des règles en vigueur et témoigne du passage d'un mode de contestation agonistique à un mode

de contestation polémique. Cette stratégie est adoptée comme un dernier recours lorsque le *voice* agonistique a déjà été réprimé ou exclu des instruments (voir la Trajectoire 4 de la Figure 7.6). Au départ, cette prise de parole est non violente dans la mesure où les règles sont, dans les faits, toujours respectées comme dans l'état agonistique. Mais faute d'écoute, les acteurs en arrivent à glisser vers un état polémique avancé qui risque d'engendrer des actes de désobéissance civile.

Ce niveau d'engagement dans la conflictualité est considéré comme juste par ceux qui ont constaté que tous les autres moyens (les différentes formes de *voice* agonistique) n'ont donné que peu de résultats (voir la Figure 7.6) et qui, de ce fait, deviennent prêts à assumer le risque du non-respect de la loi qui va de pair avec ce *voice*. Cette attitude s'explique aussi par le fait que des acteurs réagissent à un contrôle trop fort ou à des comportements extrêmes visant à faire taire tout déploiement de conflictualité ou de force agonistique. En effet, certains instruments étouffent les revendications ou ont tendance à les discréditer. L'absence d'instruments de participation du public peut aussi déclencher, en raison de l'usure de l'attente ou de la multiplication de requêtes non écoutées, l'expression d'un *voice* polémique.

Par exemple, dans le cas du projet de la société Gastem, c'est le sentiment d'urgence qui, associé à l'absence d'instrument d'action publique, a contribué au basculement de la conflictualité dans des états très polémiques en 2010 et en 2011 jusqu'à la tenue des audiences publiques du BAPE de 2013. Pour ce qui est de l'usure, les leaders du mouvement ont fini par adopter le discours de la désobéissance civile, mais cela s'est fait après plusieurs années pendant lesquelles ils ont eu recours au *voice* agonistique et en réaction à la volonté du promoteur d'entamer des travaux d'exploration. Le fait d'exclure ou de contourner la conflictualité a généré, dans le cas du dossier du gaz naturel, un effet « cocotte-minute », pour reprendre l'expression de Torre et Beuret (2012, p.43), et une escalade des oppositions s'est produite, avec la dégradation des relations qui s'ensuit, faisant presque basculer la conflictualité du côté de l'action violente. Ainsi, le point de rupture entre des moments de confrontation non violents et l'entrée dans la violence était presque atteint. En effet, les porte-paroles du groupe ont annoncé la possibilité d'avoir recours à des mesures plus polémiques : « On est vraiment prêts à la désobéissance civile, affirme [XXX], l'une des meneuses de cette

opposition. Dès qu'ils commencent, on commence nous aussi. » (Côté, 15 octobre 2011). Le recours au discours polémique est pour eux la seule manière de stopper le projet. Il faut aussi ajouter que les liens avec les organisations et les mouvements d'opposition aux gaz de schiste du continent, qui ont également privilégié cette voie, ont pu influencer ce choix du groupe Énergie Alternative.

Les intentions véhiculées par ce genre de discours viennent bousculer l'ordre social établi, en particulier aux Îles-de-la-Madeleine, dont les habitants paisibles n'ont pas recours spontanément au discours de la violence (Richard, 2002, p.58 et p.70). Ce genre de situation exceptionnelle provoque une rupture dans les règles madeliniennes d'harmonie sociale, et ce même si on est seulement en présence de la simple expression d'une intention. Richard (2002, p.93) l'explique ainsi :

Les Madelinots ont été soumis à un ensemble de valeurs traditionnelles insulaires qui ont régulé leurs relations sociales : par exemple la retenue des émotions, l'évitement des conflits, la loi du silence sur certaines réalités, le respect de l'autre, le contrôle de l'agressivité pour protéger la vie sociale.

S'engager dans le *voice* polémique, pour un citoyen vivant dans le contexte madelinot, peut aussi le conduire à l'isolement si ses positions sont trop tranchées, car « libérer la parole semble plus aisé dans un milieu urbain impersonnel et neutre, que dans un monde à socialité étriquée, proche et fusionnelle qui colle à la peau » (Richard, 2002, p.94). Cet engagement prend encore plus de sens et de poids dans le contexte madelinot puisque, comme nous l'a fait remarquer un Madelinot (2011), « on se démontre pas aux Îles ».

Nous avons aussi remarqué que le *voice* polémique a également été utilisé par le promoteur, qui a manifesté des intentions d'hostilité et de cynisme envers des groupes écologistes émergents, comme le groupe Énergie Alternative aux Îles-de-la-Madeleine, et envers des élus de la municipalité de Gaspé. En effet, en réaction aux mobilisations pour la protection des sources d'eau souterraine en Gaspésie, le président de Gastem, Raymond Savoie, a discrédité ces engagements dans la conflictualité et a même qualifié les militants écologistes de « fascistes » :

C'est un peu farfelu, ça, frivole ridicule, étant donné qu'ils [les élus] n'ont pas d'expérience. Ils imaginent le pire. Et là, les « chemises vertes » arrivent, avec leur attitude fasciste. Il se fore 15 000 puits par année en Alberta et personne ne se plaint [...] Il y a des bons groupes écologistes avec qui on peut échanger ... Mais il y en a d'autres, fascistes, qui crient des insultes. Ils crient pour rien (Gagné, 16 février 2013).

Ce discours de Gastem a été reçu aux Îles-de-la-Madeleine comme une manifestation d'hostilité à l'égard des groupes émergents et a renforcé la conflictualité polémique, comme l'ont prouvé les mémoires présentés aux audiences du BAPE sur les ressources naturelles en 2013 :

Mais cela n'empêche pas l'ascension des moyens. Face à une résistance soutenue, les propos des promoteurs s'aigrissent. N'ayant plus simplement « peur du changement », les opposants sont désormais traités d'« éco-fascistes », de « chemises vertes ». (Groupe citoyen Énergie Alternative, BAPE, 2013, DM14).

Je m'appelle [XXX], je suis un grand-père de 72 ans, retraité et toujours engagé dans ma communauté. Engagé... Pour certains, ça peut vouloir dire « extrémiste », « fasciste », « chemise verte »..., genre de « terroriste » quoi (Citoyen Madelinot, BAPE, 2013, DM20).

Le *voice* polémique peut aussi être déclenché lorsque les erreurs du passé, de temps à autre, ressurgissent. Par exemple, les sacs de mazout de l'*Irving Whale* réapparaissent régulièrement sur les plages des Îles-de-la-Madeleine, et ce phénomène réveille alors la mémoire de l'événement à la source de ce problème (voir également la Section 5.4.1). Cette situation s'ajoute au contexte de l'accident de la plateforme Deepwater Horizon et de l'avancée du dossier Old Harry, ce qui favorise l'émergence à tout moment du *voice* polémique chez certains acteurs, qui sont alors prêts à prendre le risque de mettre en péril l'image touristique des Îles-de-la-Madeleine. C'est d'ailleurs ce type de *voice* qui est apparu dans de nombreux articles de journaux et qui a contribué à l'expression d'un *voice* artistique (voir pages suivantes, Section 7.4.1.5).

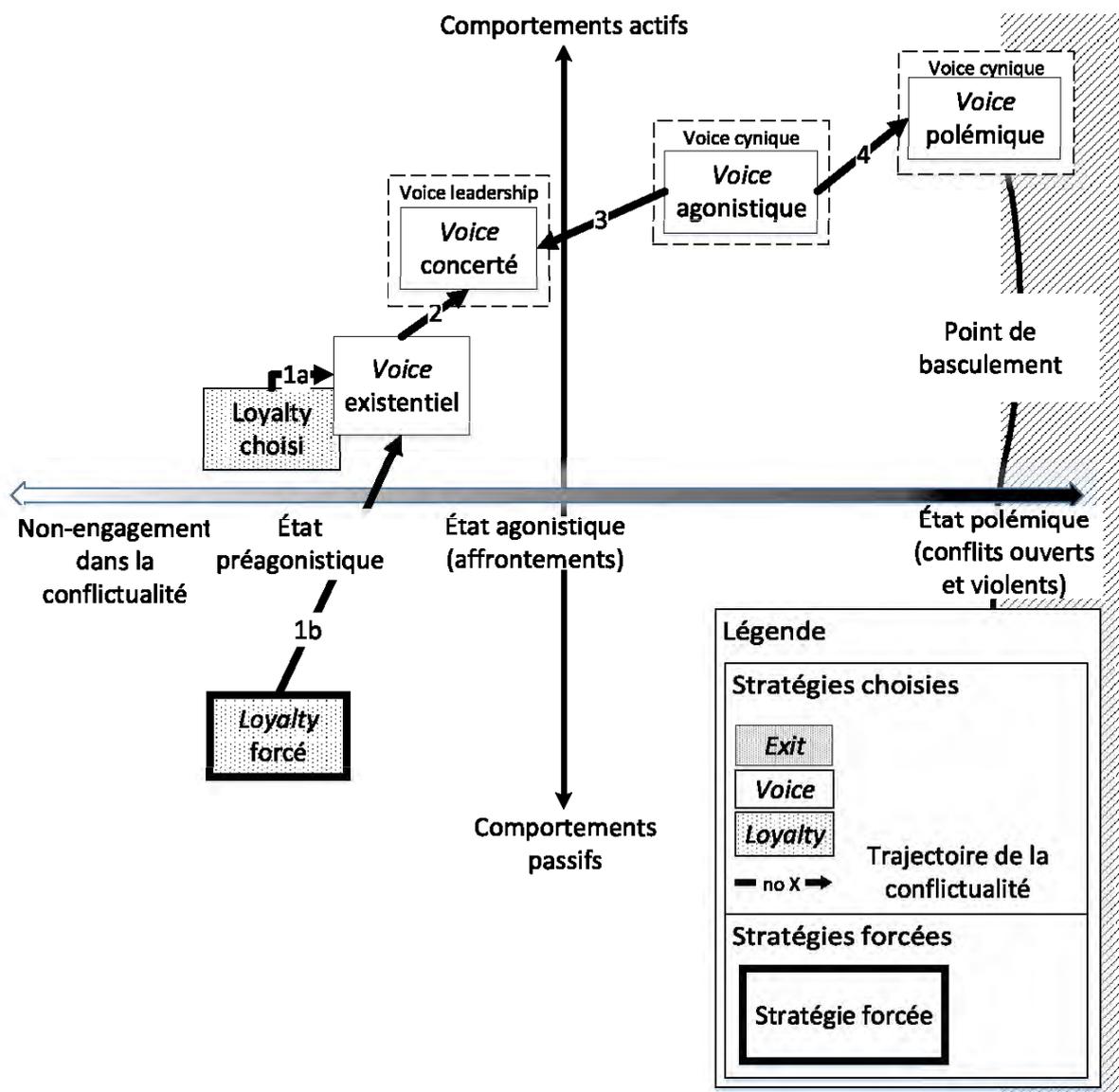


Figure 7.6. Trajectoire du voice polémique.

7.4.1.5 *Un voice un peu à part : le voice artistique*

Bennani-Chraïbi (2009, p.229) considère la prise de parole comme « un “art” qui laisse entrevoir une pluralité de cheminements et des variations dans l’intensité de l’investissement, allant du ronchonnement individuel, de la lettre de réclamation, à la pétition ou à toute autre forme d’action collective ». Dans notre analyse, nous avons observé un véritable *voice artistique*, c’est-à-dire une participation à la conflictualité par différents moyens artistiques.

Ce *voice* peut être individuel ou collectif, et il peut être cynique ou non, ce qui le rend inclassable.

Nous voulons faire valoir ici les usages sociaux qui ont été faits de l'art²²⁶ par des artistes confirmés et par des Madelinots qui se sentent une fibre artistique. Comme l'explique Balasinski (2009, p.71), « le recours à l'activité artistique constitue alors un moyen de véhiculer un message contestataire d'une manière différente, en particulier dans un contexte d'essoufflement et de renouvellement des pratiques contestataires ». Il est à remarquer que ce type de *voice* peut aussi être une manière d'amener d'autres acteurs à créer eux-mêmes du *voice*, par exemple en accompagnant des citoyens dans des prises de parole plus agonistiques.

Le *voice* artistique prend différentes formes : chansons, poésies, montages vidéo, pièces de théâtre, caricatures, véritables performances artistiques, etc. Ces différents modes d'expression ancrés dans la contestation se situent aussi bien dans l'art que dans l'activisme (Balasinski, 2009, p.72), et ils nous permettent d'envisager le *voice* artistique sur l'axe de la conflictualité plus ou moins polémique et agonistique. L'un des aspects conflictuels de ce *voice* est que, lorsqu'il est employé à l'intérieur d'un instrument, ses modes d'expression ne suivent pas les règles qui y sont en vigueur. Les différents modes d'expression de ce *voice* donnent l'occasion de résister aux dictats de l'instrument et contribuent à le transformer, en y introduisant des réflexions agonistiques (voir la Figure 7.7).

D'ailleurs, un décalage s'est creusé entre les instruments austères créés par l'État et les modes d'expression du *voice* artistique, qui détonnent par leur manière de laisser place à l'imaginaire et aux représentations populaires. Le registre du *low data* (voir la Section 3.3.2) fait basculer les modes de fonctionnement des instruments classiques.

²²⁶ Il ne s'agit pas ici de mener une réflexion poussée sur l'engagement politique dans l'art, mais plutôt de considérer, dans notre analyse les différentes formes subjectives de contestation à l'intérieur ou à l'extérieur des instruments. Par contre, l'ouvrage d'Ève Lamoureux (2009) intitulé *Art et Politique* aborde ce sujet et constitue une ressource intéressante qui donne une vision plus poussée des formes d'engagement artistique au Québec.

Les acteurs qui ont utilisé le *voice* artistique ont cherché à donner du sens à leur engagement dans la conflictualité et à ainsi toucher émotionnellement et intellectuellement d'autres Madelinots. Les thèmes de l'insularité, de la vie maritime, de l'identité acadienne, et l'imaginaire des marées noires ont été revisités pour susciter émotions et réactions chez les insulaires.

Il est pour nous très intéressant de nous arrêter sur le contenu de ce *voice* artistique pour comprendre la nature de la conflictualité. Ainsi, le *voice* artistique a lui-même suscité du *voice* collectif, soit l'expression d'un point de vue commun à de nombreux acteurs, et du *voice* individuel, en passant par l'activation de l'identité madelinienne (voir la Figure 7.7). Nous proposons maintenant d'interpréter ces différentes stratégies choisies en revenant sur le recours à l'identité madelinienne, aux représentations de l'or noir et à la culture populaire.

- ***Faire vibrer l'identité madelinienne***

Le ***voice* artistique** a poussé les Madelinots à s'exprimer et a ainsi créé des espaces de débat. Entre autres, cette réaction se produit parce que ce *voice* suscite l'oralité. De plus, en puisant dans l'imaginaire, le *voice* artistique tend à provoquer une réflexion critique sur les énergies fossiles et il donne au public des références qui lui permettent de déconstruire le discours dominant. D'ailleurs, les artistes explorent l'univers des possibles en mettant en scène les Îles-de-la-Madeleine au cœur des pires scénarios de catastrophe environnementale.

Nous avons observé l'activation de l'identité madelinienne dans plusieurs instruments, dont les audiences du BAPE de 2004 sur les levés sismiques. Ces audiences ont donné lieu à des mémoires originaux sous forme de performances artistiques et d'œuvres accomplies.

Y en a qui étaient assez fantaisistes – un artiste, son mémoire, c'était un tableau qu'il présentait au BAPE. D'autres, un autre petit groupe, ont fait une chanson et l'ont interprétée au BAPE. Y avait de tout. Ma conjointe avait écrit une histoire d'amour et elle a demandé aux commissaires : « Est-ce que vous acceptez une histoire d'amour? » Une histoire de grand-mère qui parlait de ses petits-enfants et l'intérêt de tout ça. En tout cas, y avait de tout (Citoyen madelinot, 2011).

De plus, durant ces audiences, un collectif d'artistes, « Les amants du golfe »²²⁷, ont eu l'idée originale de créer une pièce de théâtre musicale. Intitulée *Notre Drame de par ici*, cette pièce a été reprise après les audiences et jouée dans toutes les localités des Îles au cours de l'été 2005, durant la saison touristique (voir Annexe G.1). Ce fut une façon de sensibiliser les Madelinots par l'oralité, mais aussi de conscientiser les touristes aux dangers liés aux projets d'exploitation pétrolière et gazière aux Îles-de-la-Madeleine et dans le golfe du Saint-Laurent. Ce « drame de par ici », c'est bien l'arrivée de l'industrie gazière et pétrolière dans le Golfe.

Cette production artistique puise des éléments dans la culture populaire et dans l'histoire madelinienne, et elle les retransmet par l'oralité dans l'espace public afin de donner un sens fort à la conflictualité.

Le mémoire du Collectif d'artistes indique que la musique et le théâtre sont des formes d'expression qui touchent les Madelinots :

Elles font partie intégrante de la culture madelinienne. Aussi nous voulons atteindre l'ensemble des citoyens, et plus particulièrement les gens qui n'utilisent pas les médias comme outil d'information ou qui sont imperméables à ces types de communication (Collectif d'artistes, BAPE, 2004, DM 24).

Ce **voice artistique** a également donné lieu à la création d'un *voice* collectif puisque ce message a été transmis par un collectif d'artistes. Cela a permis de renouveler des lieux de débat et de faire circuler à l'extérieur des instruments d'action publique l'expression d'une conflictualité agonistique :

Le spectacle *Notre Drame de par ici* se veut une intervention interactive visant à permettre à une vingtaine d'artistes professionnels et amateurs des Îles-de-la-Madeleine de participer à une œuvre collective originale, alliant

²²⁷ Les amants du golfe est le nom que le collectif d'artistes participant à cette pièce de théâtre s'est donné. Sylvie Rousseau et Alain Gélina ont contribué à l'écriture du texte dramatique. L'idée originale de la pièce et les chansons sont de Raymond Gauthier.

plusieurs formes d'art (théâtre, musique, arts visuels et techniques de scène) (Collectif d'artistes, BAPE, 2004 DM 24).

L'humoriste Jean-Guy Moreau, qui était passionné des Îles-de-la-Madeleine, a cédé en 2006 ses droits sur sa chanson « Amoureux des Îles » à l'organisme Madelinots pour le respect du Golfe : « La vente de cet album vise à renflouer les coffres dégarnis du groupe de citoyens qui questionnent depuis plus de deux ans le bien-fondé de l'exploitation d'hydrocarbures au large des côtes madeliniennes » (*Le Radar*, semaine du 3 au 9 mars 2006). Il a par la suite parodié la situation du golfe du Saint-Laurent sur l'air de la chanson *L'arbre est dans ses feuilles* de Zachary Richard²²⁸. Dans ce cas, le *voice* artistique rejoint le *voice* cynique (voir la Figure 7.7).

- ***Jouer sur les représentations de l'or noir***

Plus récemment, l'artiste Marianne Papillon²²⁹ a exploré l'imaginaire de l'industrie des hydrocarbures (l'or noir) et des marées noires en le mettant en tension avec les symboles de l'allaitement maternel. À ce sujet, elle a réalisé en 2011 une exposition sur la thématique de l'exploration mammaire et pétrolière. Pour l'artiste,

Le gisement Old Harry et le pétrole gaspésien représentent des fantasmes d'abondance et de suprématie technologique, mais ils sont devenus particulièrement inquiétants depuis la marée noire du golfe du Mexique. Malgré les impacts des forages et l'épuisement des ressources fossiles, il est ardu de renoncer au pétrole, symbole de richesse, d'énergie et de confort. Or à bien y penser, le tout premier fantasme d'abondance et de confort, ne serait-ce pas celui du lait maternel? [...] Après tout, le monde pétrolier et celui de l'allaitement maternel sont peut-être plus rapprochés

²²⁸ Voir la vidéo *Le pétrole est dans le Golfe*, qui est une imitation de Zachary Richard par Jean-Guy Moreau, à cette adresse : <<http://www.lesfantomes.tv/pages/petrole-dans-le-golf.php>>.

²²⁹ L'artiste en art visuel Marianne Papillon a interpellé notre attention d'abord par sa bande dessinée intitulée *BD des Îles* (<<http://www.lamorueverte.ca/nos-auteurs/9.html>> et <<http://www.arrimage-im.qc.ca/repertoire-culturel-iles-de-la-madeleine/arts-visuels/artistes/101-papillon-marianne.html>>), œuvre dans laquelle la question des enjeux environnementaux des Îles-de-la-Madeleine est mise en scène par des animaux, ce qui transforme le questionnement sur les problématiques environnementales, qui sont abordées le plus souvent avec un regard anthropocentrique. Plusieurs de ses vignettes sont parues dans l'hebdomadaire *Le Radar*. Par la suite, Hugo Miousse, le concepteur graphiste du *Radar*, s'est inspiré de ce travail pour produire hebdomadairement des caricatures dont plusieurs abordent la conflictualité liée au dossier des hydrocarbures.

qu'il n'y paraît : mécanique des fluides, tubulures, jets. Extraction, production. Fuites. Panne sèche. Plateforme extracôtière et tire-lait, marée noire et montée laiteuse (Marianne Papillon, 30 mai, 2011).

Par ailleurs, dans la foulée de cette réflexion et en marge des consultations publiques de l'EES2, Marianne Papillon a produit une autre œuvre, intitulée *Mer Nourricière* (voir l'Annexe G.3)²³⁰, où les frontières artificielles du golfe du Saint-Laurent sont volontairement brouillées au profit de l'image d'une mère nourrissant son enfant au sein. Ce travail met très bien en perspective les dimensions territoriales de la conflictualité, entre autres parce qu'il place la mère et son enfant dans une posture qui lie les cinq provinces. L'artiste joue ainsi sur les différentes représentations que l'on peut se faire du golfe du Saint-Laurent. Elle a expliqué, dans son blogue, sa perception de ce golfe qu'elle considère comme fragile, riche et sans frontière : « Notre mer nourricière, le golfe du Saint-Laurent, est trop sensible pour soutenir des activités pétrolières en son sein. Partagez cette image si vous aussi êtes d'avis que les provinces de l'est du Canada doivent éviter l'exploration et l'exploitation gazière et pétrolière dans le Golfe » (Marianne Papillon, 2011).

Il existe de nombreux autres créateurs²³¹ en arts visuels qui ont exploré l'imaginaire de l'or noir et des marées noires, et qui ont de ce fait participé à la conflictualité. Par exemple, Luc

²³⁰ «Mer Nourricière», Marianne Papillon, adaptation libre d'une image de Genivar, <<http://mpapillon.wordpress.com/2012/01/11/mer-nourriciere/>>

²³¹ Nous ne proposons pas une liste exhaustive de tous ces artistes, mais nous soulignons ici le travail de quelques-uns d'entre eux. Artiste en arts visuels, Stech a proposé sa vision de la modification des paysages madelinots envahis par des plateformes pétrolières : <<http://vimeo.com/15680102>> (Fontaine, 2011a). Nous pensons aussi à l'artiste Marjorie Lapierre, qui, en plus d'avoir produit plusieurs œuvres remettant en question l'usage des hydrocarbures (voir le livre *Beausir les Mots*, p. 96 <<http://www.admare.org/2011/03/beausir-les-mots-art-abecedaire-du.html>>; *Mémoire de Marjorie Lapierre*, BAPE 2013, DM13), s'est impliquée dans le mouvement Énergie Alternative. Elle a produit plusieurs mémoires et a d'ailleurs proposé de conclure sa présentation par un *slam* lors des audiences publiques du BAPE de 2013 sur la question de l'exploration gazière. Elle n'a pas hésité non plus à réactiver des éléments de l'identité acadienne et de l'histoire des Îles-de-la-Madeleine pour toucher les Madelinots et les sensibiliser à son opposition à l'exploration du gaz naturel. Quant à Luc Fontaine, il a réalisé en 2011 de nombreux courts métrages qu'il a diffusés sur son site Web et sur la plateforme YouTube. Il a repris, par exemple, les activités récréatives de la pêche aux coques (<<https://www.youtube.com/watch?v=t1w8pAOjBV4>>; Fontaine, 2011b) et les a placées dans le contexte d'une marée noire. Il a aussi reproduit les scènes d'enfouissement des galettes de pétrole de l'*Irving Whale* dans des sacs de plastique sur les plages madelininiennes (<<https://www.youtube.com/watch?v=-C9WIq7T8PE>>;

Fontaine a réalisé en 2012 un documentaire intitulé *La richesse des uns, le risque des autres*²³² (Fontaine, 2013a), qui vise à faire connaître la situation que créerait la réalisation des deux projets (l'exploration des hydrocarbures aux Îles-de-la-Madeleine et dans le golfe du Saint-Laurent). Ces différents supports permettent la valorisation et la diffusion des différents *voices*.

Le dossier du gaz naturel a lui aussi été investi par le *voice* artistique. En effet, le citoyen madelinot Raymond Gauthier a présenté, au cours des audiences du BAPE de 2013 sur la protection de la nappe phréatique²³³, un mémoire original qui tient autant du documentaire que de l'œuvre de fiction : *Les Îles-Eaux naturelles*²³⁴ (Fontaine, 2013b et Gauthier dans BAPE 2013, DM20). Comme le décrit ce citoyen dans l'introduction de son mémoire, il cherche à adopter un style dans lequel les Madelinots se reconnaissent :

La présentation qui suit n'a rien de scientifique; elle participe plutôt du domaine de la subjectivité : imaginaire, intuition, émotivité... perception, fiction poétique, création artistique... Elle s'apparente au ouï-dire, au radotage... tiens, à la « désinformation », voilà le bon terme. Les rumeurs et les palabres étant souvent le pain quotidien chez populations insulaires, il faut les prendre pour ce qu'elles sont (Raymond BAPE, 2013, DM20).

Enfin, les caricatures ont été nombreuses dans l'hebdomadaire *Le Radar*, mais aussi dans les médias nationaux, et elles ont joué un rôle dans les deux dossiers. Sans faire d'analyse approfondie de chacune d'elles, nous avons pu détecter du cynisme dans les dessins mettant en scène les pouvoirs publics et les pétrolières (voir l'Annexe G.4 et G.5).

Fontaine, 2011c). Les scènes sont très sinistres et la musique rend l'ambiance très lourde, ce qui fait que les plages des Îles deviennent méconnaissables.

²³² <<https://vimeo.com/65484434>>

²³³ Ces audiences du BAPE portaient sur « les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière » (voir Section 6.5)

²³⁴ <<https://vimeo.com/68592413>>

- *Le recours à la culture populaire*

Les acteurs engagés qui ont fait le plus appel au *voice* agonistique (Citoyens mobilisés contre les dossiers des hydrocarbures, Coalition Saint-Laurent, Énergie Alternative, Attention Fragîles) ont servi d'accompagnateurs : ils ont amené les Madelinots et les touristes à se saisir des moments-clés de la culture populaire pour entrer dans la conflictualité liée aux hydrocarbures.

Ces acteurs ont choisi des événements de la culture populaire qui sont particulièrement aptes à recevoir une résonance particulière et à propager le *voice* par l'entremise d'une construction collective. Ces événements très importants dans la culture populaire sont alors transformés en « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52) et deviennent des occasions, pour les acteurs engagés, d'augmenter le nombre de leurs arguments, de les faire connaître du grand public et de prendre ainsi des longueurs d'avance sur leurs adversaires.

Par exemple, lors du Concours de construction de *p'tits bateaux*²³⁵ et du Concours de châteaux de sable²³⁶, tenus tous les deux aux Îles, les acteurs engagés ont effectué un travail qui tient à la fois de la sensibilisation et de l'accompagnement dans la production d'un *voice* agonistique. Le réalisateur Luc Fontaine²³⁷ a saisi un grand nombre de ces moments.

Les acteurs engagés ont aussi demandé à des artistes de créer des occasions pour donner de la visibilité et de l'importance à leur discours. Par exemple, le groupe Attention Fragîles s'est

²³⁵ Par exemple, le 6 août 2011, lors du Concours de construction des p'tits bateaux, de nombreux Madelinots ont conçu un bateau-plateforme pétrolière. Ils ont mis en scène les acteurs-clés du gouvernement Charest et ils ont repris leurs discours de façon satirique en interpellant les passants présents lors de l'événement : « [N]ous le gouvernement libérable, on a un préjugé favorable pour les développements dommageables durables » et « [O]n va faire une aire marine, ça va faire un *bumper* autour des Îles, nos pétrolières vont pouvoir aller forer au large, donc l'aire marine va empêcher la pollution de se rendre vers les Îles » (<<https://vimeo.com/27606567>>, Fontaine 2011d).

²³⁶ Nous avons aussi vu des mises en scène critiques et cyniques lors du Concours de châteaux de sables (<<https://vimeo.com/75235238>>, Fontaine, 2013c) de 2013 sur la plage de Sandy Hook aux Îles-de-la-Madeleine. Par exemple, c'est autour d'anciennes têtes de puits de la SOQUEM qu'un Madelinot à délibérément creusé son château de sable et mis en évidence la problématique des puits qui fuient.

²³⁷ Luc Fontaine a également produit lui-même des capsules de *voice* cynique sur support vidéo pour dénoncer les choix faits par les politiques qui ont ouvert le Golfe à l'industrie pétrolière et gazière.

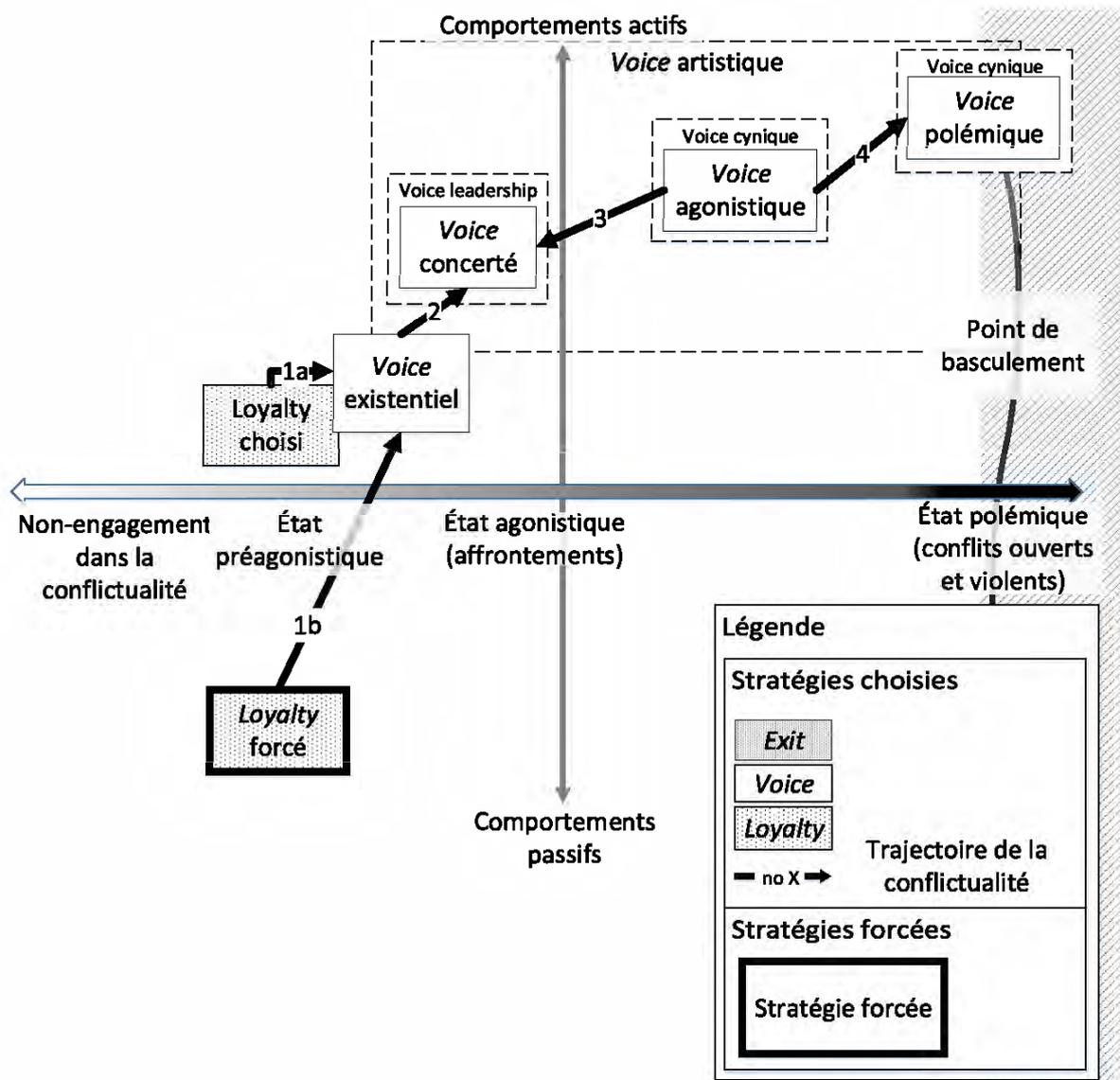


Figure 7.7. Stratégies de type voice artistique.

joint au Comité de travail sur les hydrocarbures et à la municipalité des Îles-de-la-Madeleine pour inviter l'artiste cajun Zachary Richard à prononcer, le 7 septembre 2010, une conférence sur les conséquences de la catastrophe qui s'est produite dans le golfe du Mexique (voir Annexe G.2). Près de 500 personnes ont écouté son témoignage sur les conséquences de la marée noire qui avait eu lieu au printemps précédent. Zachary Richard, sensible à la santé des écosystèmes marins et extrêmement touché par cette catastrophe, venait de créer la

fondation *Gulf Aid Acadiana*²³⁸ pour aider les pêcheurs de la Louisiane et travailler à la restauration de la faune et de la flore du littoral.

7.4.2 Des pratiques de résistance par l'*exit*

Dans cette section, nous laissons les mécanismes de prise de parole (*voice*) pour aborder les comportements de défection ou de sortie (*exit*). On peut illustrer ces comportements par l'exemple d'acteurs qui refusent de se soumettre à des instruments tronqués et qui choisissent alors des formes d'*exit*. Nous allons donc explorer de nombreuses facettes de cette façon de réagir. Il s'agit d'un comportement agonistique le plus souvent actif, mais qui devient passif quand il n'est pas choisi.

Du point de vue de la grille de Hirschman (1970), l'*exit* consiste à manifester son désaccord en quittant le territoire physiquement. En effet, par la défection (l'*exit*), les acteurs font valoir leur mécontentement et refusent de se soumettre, par exemple, à des instruments dont la portée a été restreinte.

Ainsi, nous verrons que, bien qu'il puisse être perçu comme une attitude de fuite, l'*exit* peut devenir, dans le contexte du territoire madelinien et de l'instrumentation, une manière de s'engager dans la conflictualité et de résister à certains instruments. D'ailleurs, Le Bourhis et Lascoumes (2014) conçoivent eux-mêmes l'*exit* comme une activité de contournement et de détournement des instruments.

7.4.2.1 *L'exit de neutralisation*

L'***exit* de neutralisation** est un comportement semi-actif puisqu'il rend compte d'une « appropriation de surface [...] une simulation d'usage lorsque l'évitement est rendu impossible » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p.507 ; voir la Figure 7.8). Comme

²³⁸ En juillet 2010, au Festival en chanson de Petite-Vallée, en Gaspésie, deux auteurs compositeurs louisianais ont composé une chanson abordant les problèmes causés par la marée noire du golfe du Mexique, dont ses impacts sur les habitants vivant sur le bord de mer ainsi que sur la faune et la flore. C'est le pélican brun, emblème de la Louisiane, qui leur a servi de source d'inspiration : <http://www.zacharyrichard.com/lyrics/grand_gosier.html>.

l'expliquent Le Bourhis et Lascoumes (2014, p.509 voir tableau 2), ce comportement consiste à adopter des pratiques dites de la « veste sur la chaise », image qui représente l'idée d'être présent sans l'être vraiment :

Des situations où un acteur, généralement dominant, résiste à un instrument de type procédure de planification ou de décision concertée par un engagement fictif ou purement formel – une sorte de présence absente – vidant ainsi de son sens et sapant le processus de l'intérieur, tout en évitant les coûts d'une opposition ouverte (Le Bourhis et Lascoumes, 2014 p. 509, note 43).

Par exemple, dans le cas du projet d'hydrocarbures marins, les acteurs qui n'avaient pas intérêt à ce que ce projet soit bloqué étaient présents à la TCH, mais ils n'agissaient jamais de façon à ce que cet instrument entre dans des états agonistiques, contrairement aux « riverains bavards » (Barbier, 2005, p. 261) qui, eux, veillaient à ce que la TCH prenne des positions toujours plus audacieuses. Ces partisans des projets ont donc choisi la pratique de la « veste sur la chaise » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p.509 voir tableau 2). L'*exit* de neutralisation peut donc contribuer à dépolitiser l'instrument.

Selon notre interprétation, c'est la stratégie qu'ont choisie l'APPIM et les pêcheurs en général, certains politiciens (comme le député provincial en poste en 2011), la chambre de commerce des Îles-de-la-Madeleine, l'Association touristique des Îles-de-la-Madeleine et de nombreux autres acteurs. Par contre assez tardivement, en juillet 2015, 20 associations de pêcheurs, d'aquaculteurs et d'usines de transformation se sont unies en utilisant un *voice* concerté (trajectoire 5a) pour exiger au près des trois ministres fédéraux des Pêches, de l'Environnement ainsi que des Ressources naturelles « la suspension des activités d'exploration pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent tant qu'une vaste commission d'examen, indépendante et scientifique, [n']aura [pas] démontré l'absence de risque pour l'écosystème du golfe et ses ressources renouvelables » (Coalition Saint-Laurent, 23 juillet 2015). L'APPIM fait partie de l'Alliance des pêcheurs professionnels du Québec qui a pris part à ce vaste mouvement. Cela illustre très bien qu'une dynamique peut basculer de l'*exit* de neutralisation vers le *voice* concerté (voir la Trajectoire 5a de la Figure 7.8).

Sous un autre angle, l'*exit* de neutralisation désigne aussi des stratégies utilisées, dans un premier temps, par des acteurs qui sont très engagés dans la conflictualité, mais qui se sentent contraints de participer à l'instrument alors même qu'ils considèrent que son mandat est tronqué. Par exemple, lors du premier Forum régional (Forum régional sur les hydrocarbures) organisé par la CRÉGÎM, de nombreuses personnes ont « affirmé qu'elles se sentaient obligées de participer au processus » et qu'elles se sentaient « prises en otage devant l'importance du processus sur les décisions les concernant » (Coalition Saint-Laurent, 2012,

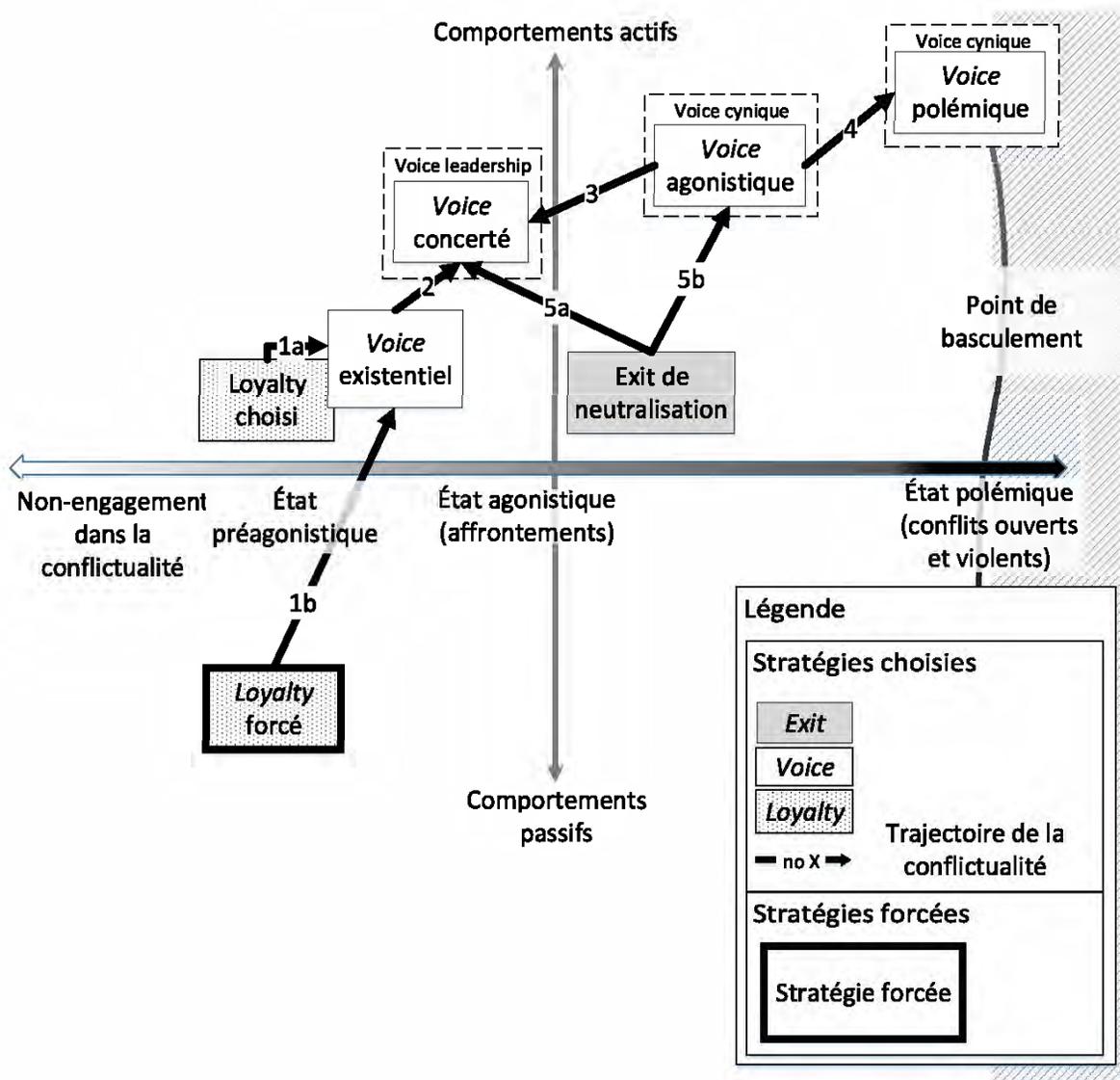


Figure 7.8. Trajectoires de l'exit de neutralisation.

p.3). Après avoir adopté des stratégies d'*exit* de neutralisation, ces mêmes acteurs ont recours, dans un deuxième temps, à des formes de *voices* agonistiques (voir la Trajectoire 5b de la Figure 7.8). Ils utilisent alors le *voice* agonistique pour dénoncer, dans les médias, les vices de fonctionnement et les tentatives de dépolitisation de l'instrument.).

7.4.2.2 *L'exit de détournement*

L'***exit de détournement*** (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p.507) correspond aux formes d'appropriation et de résistance par l'intermédiaire de l'instrument (voir la Figure 7.9). Ces modes de résistance se sont installés quand, par exemple, des acteurs ont réalisé que plusieurs instruments ponctuels (EES2, Forum régionaux), favorisaient les intérêts des partisans de l'industrie pétrolière en mer, dans leur conception même,. Ils correspondaient, comme l'ont souligné Batellier et Sauvé (2011, p.51), à une « entente politico-économique occulte [plus qu'à] une stratégie énergétique démocratiquement planifi  e ».

On retrouve le même genre de situation lors du premier Forum régional. Lors de ce premier forum, un grand nombre d'acteurs se sont sentis manipulés, ce qu'ils ont dénoncé par du *voice* agonistique. Alors un véritable exit de détournement s'est mis en place (voir la Trajectoire 6 de la Figure 7.9). Ces résistances ont permis d'évincer la société P  trollia, qui s'était immisc  e dans la conception de l'instrument. Les citoyens les plus engagés se sont réapproprié l'instrument pour le rendre plus transparent et faire en sorte qu'il ne soit plus financé par les p  trolli  res. Certains de ces acteurs ont réussi à siéger au nouveau comité de pilotage (Rivard-Déziel, 20 juin 2012) chargé de revoir l'instrument et de le détourner de la vocation qu'on lui avait donn  e initialement, voire d'assurer qu'il prenne en compte la conflictualité. Et lorsque la conflictualité se rapproche du polémique, des stratégies d'*exit* de boycott sont parfois envisag  es (voir section 7.4.2.3).

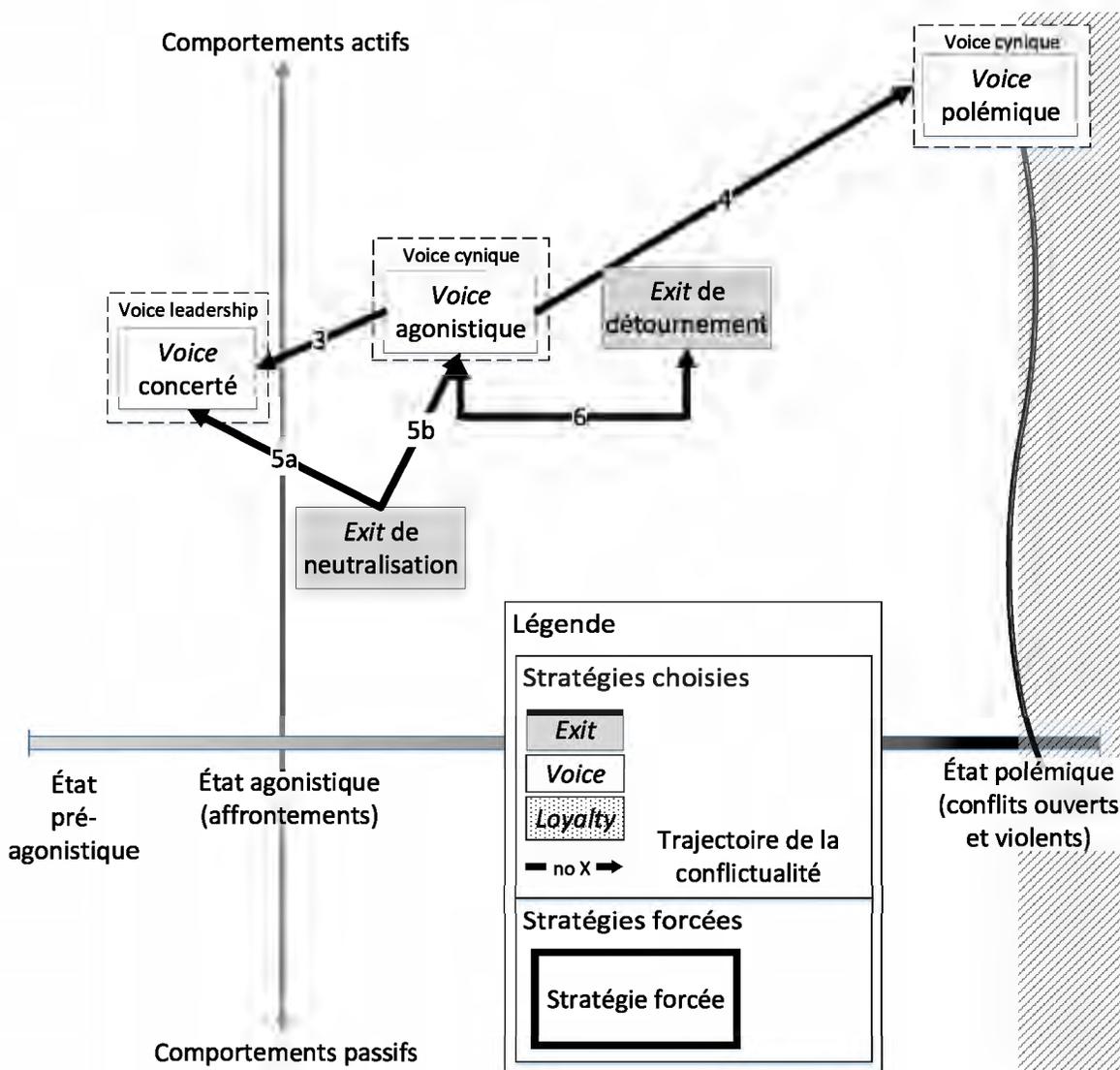


Figure 7.9. Trajectoires de l'exit de détournement.

7.4.2.3 L'exit de boycott

On peut observer, un peu plus loin sur l'axe de la conflictualité, des comportements actifs qui visent à dénoncer radicalement certains instruments dans leur entier en les boycottant totalement. C'est ce que Le Bourhis et Lascoumes (2014 p.507) nomment le contournement, qui est « un évitement radical » et que nous appelons ici l'**exit de boycott** (voir la

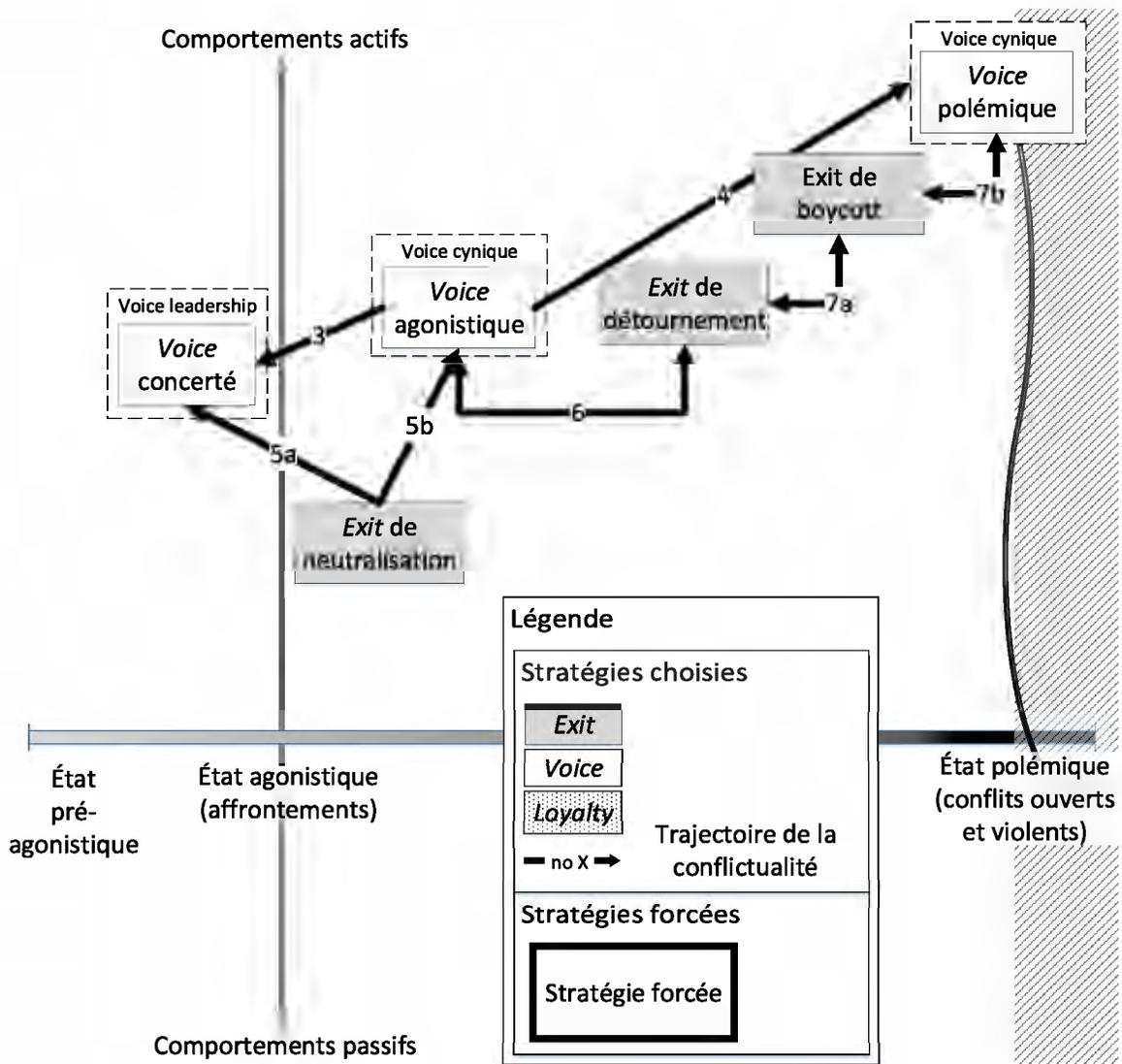


Figure 7.10. Trajectoire de l'exit de boycott.

Figure 7.10). Cela nous permet d'offrir un contraste plus facile à saisir par rapport aux comportements de détournement. La légitimité de l'instrument est alors sapée par ce type de comportement.

Par exemple, à l'occasion des Forums régionaux, certains acteurs extrêmement déçus par leur déroulement sont allés jusqu'à évoquer cet *exit* de boycott : « [N]ous craignons le boycott de

gens et de groupes qui déjà n'ont plus foi dans cette démarche » (Coalition Saint-Laurent, 2012, p.10).

D'autre part, comme il n'a été ouvert qu'à ceux qui en avaient reçu l'invitation, le Forum interprovincial a *de facto* exclu certains citoyens madelinots (voir le Chapitre V), ce qui a poussé de nombreux acteurs engagés dans la conflictualité à proposer un *exit* de boycott de l'instrument sous forme de participation au Forum populaire sur les hydrocarbures (Forum populaire), une parodie du Forum interprovincial formel qui se tenait dans l'espace public (printemps 2011). L'un des aspects intéressants de cette démarche est qu'elle en vient à créer, au final, du *voice*, puisque le contre-Forum populaire devient une forme de manifestation polémique et cynique (voir trajectoire 7a et 7b de la

Figure 7.10).

7.4.2.4 *L'exit d'exclusion forcée*

Parfois, les pratiques de résistance sont mises en difficulté par des comportements imposés. L'*exit* est ainsi parfois infligé à des acteurs dont on sait qu'ils contribueraient au déploiement de la conflictualité. C'est ce type de comportement que nous avons appelé l'***exit d'exclusion forcée*** (voir la Figure 7.11). Cette stratégie, qui n'en n'est pas une, n'est bien sûr pas voulue par les acteurs qui entrent dans la conflictualité; ce sont plutôt les pouvoirs publics et le promoteur qui la leur font subir.

L'effet d'exclusion est obtenu de diverses façons : règles de fonctionnement de l'instrument (temps et droit de parole), cadrage des instruments (type de problématisation), règles d'accès aux instruments (sur invitation), outils proposés par l'instrument (long questionnaire technique pour recueillir les différentes formes de participation, découpage territorial, etc.).

Ces *exits* d'exclusion forcée se produisent également lorsque des instruments sont axés sur le consensus à un point tel qu'ils finissent par produire des phénomènes d'expulsion des acteurs les plus résistants. Par exemple, le « riverain bavard » (Barbier, 2005, p.261) qui s'exprime dans un discours agonistique au sein de la TCR se voit peu à peu forcé à effectuer

malgré lui un *exit* (voir la Trajectoire 8 de la Figure 7.11). De plus, il arrive que certains mécanismes d'exclusion subtils (modification des règles de l'instrument ou du temps de paroles) soient mis en place pour obliger ces acteurs à se taire.

Il faut aussi considérer que les multiples découpages territoriaux (voir l'Annexe B) sont à même de créer de l'*exit* d'exclusion. L'instrumentation dont il est question ici produit un effet de morcellement, qui témoigne d'un manque de perspective, dans la manière d'aborder la question des hydrocarbures marins dans le Golfe (voir le Chapitre V) et qui exclut certains acteurs.

Nous avons également observé, aussi bien dans le dossier des hydrocarbures marin que dans celui des hydrocarbures terrestres, des instruments qui peuvent, par leur conception même, exclure des questions de fond. En interdisant d'aborder, par exemple, des solutions de rechange aux deux nouveaux projets, les concepteurs des instruments s'assurent que certains acteurs sont de fait bâillonnés et exclus. Il faut aussi considérer que les règles d'accès aux instruments ont des effets d'exclusion sur certains acteurs, comme dans le cas de l'instrument du Forum interprovincial, dont l'accès n'était possible que sur invitation. Des exclusions sont, de plus, rendues possibles en choisissant certains formats pour les consultations, c'est-à-dire les outils proposés par l'instrument pour recueillir les points de vue. Par exemple, la très grande longueur du questionnaire proposé lors de l'EES2 pour recueillir le point de vue des acteurs avait un effet dissuasif. Les acteurs ne disposant pas d'un mode d'expression qui correspond au questionnaire ont été eux aussi exclus. Par ailleurs, la durée de la mobilisation et l'absence de soutien financier sont d'autres facteurs qui forcent les acteurs à un *exit* d'exclusion, leurs ressources tout comme leur énergie arrivant à l'épuisement. On peut évoquer ici les promesses répétées de consultations publiques de Gastem chaque fois reportées, qui ont épuisé les acteurs en attente de ces processus et ont fini par les pousser à un *exit* forcé.

Si elles sont efficaces pour évincer les résistances elles sapent aussi la légitimité de l'instrument. La conflictualité s'intensifie alors à l'extérieur de l'instrument et les *exits* d'exclusion en viennent à provoquer des *exits* de détournement (voir la Trajectoire 9a de la

Figure 7.11) et des *exits* de boycott (voir la Trajectoire 9b de la Figure 7.11) parce que les acteurs n'ont d'autre choix que de diriger leur action directement envers l'instrument et contre lui.

Cette politisation à outrance à la source des *exit* d'exclusion forcée n'a fait que renforcer la conflictualité à l'extérieur des instruments. Ainsi, la conflictualité se retrouvant évincée de certains instruments, elle s'est alors transformée, a gagné en teneur agonistique et a tendu vers des états plus polémiques (voir la Trajectoire 10 de la Figure 7.11).

L'*exit* d'exclusion forcée peut conduire à deux autres mouvements polarisés : en effet, elle redirige les trajectoires soit vers du *voice* polémique (voir la Trajectoire 10 de la Figure 7.11), soit vers ce que nous appelons un « *exit* choisi dans le silence » (voir la Trajectoire 11 de la Figure 7.11). Par exemple, on observe un basculement dans le polémique lorsque des acteurs dont toutes les possibilités de mettre en œuvre des mécanismes de résistance sont bloquées choisissent un *voice* polémique. Ces acteurs pourraient aussi, d'autre part, choisir de se retrancher dans des formes d'*exit* dans le silence pour garder intacts des liens forts ou attendre que le contexte soit plus propice à l'engagement dans la conflictualité.

Outre les mises à l'écart par la conception des instruments que nous venons de souligner nous avons aussi constaté que l'***exit* d'exclusion forcée** pouvait être imposé par le resserrement du contrôle de l'information. Cela s'est produit au sein de l'appareil gouvernemental fédéral depuis l'accession au pouvoir des conservateurs.

Puisque la politique des communications publiques est devenue plus stricte et plus contraignante au cours des trois dernières années (voir la Trajectoire 12a de la Figure 7.11), de nombreux scientifiques des organisations fédérales se sont vus muselés et pris au piège d'un *exit* forcé dans le silence au point où il est devenu possible de parler de « mort de la preuve scientifique » :

Certains chercheurs ont affirmé que ce contrôle extrême se traduit par la réduction du nombre de reportages sur des sujets scientifiques. Selon eux, il s'agit d'un vrai problème, puisque les citoyens n'entendent pas certaines informations qui peuvent affecter leur vie quotidienne [...]. Les

scientifiques sont frustrés de ne pas pouvoir présenter le fruit de leur travail. Il pense que ses confrères ne s'expriment pas collectivement parce qu'ils ont peur de perdre leur financement (Radio-Canada et La Presse canadienne, 17 février 2012).

Ainsi, les pressions politiques les ont réduits au silence, et cela même dans l'exercice de leur travail intellectuel.

D'ailleurs, en réaction aux débats sur le projet de loi C-38²³⁹ et à son adoption au printemps 2012, une vague de dénonciations du contrôle de l'information a pris naissance (Radio-Canada et Presse Canadienne, 17 février 2012). C'est dans ce contexte de tension entre scientifiques et conservateurs qu'un regroupement d'organismes environnementaux (Équiterre, Fondation David Suzuki, WWT-Canada et Greenpeace) a lancé, en juin 2012, la campagne nationale « Silence, on parle »²⁴⁰. L'objectif de cette campagne était d'inviter l'ensemble de la société civile à faire part au gouvernement de son mécontentement au sujet du projet de loi C-38 et de l'inciter à justement prendre la parole, par opposition au silence que le gouvernement cherche à imposer. Ce phénomène relève du *voice* agonistique dans ses formes critiques et cyniques (voir la Trajectoire 12b de la Figure 7.11).

De nombreux autres articles du projet de loi C-38 visent justement à étouffer la conflictualité et appauvrir le débat. Nous en donnons ici quelques exemples : « l'élimination de l'évaluation environnementale des projets exploratoires [...], l'élimination des postes scientifiques experts en écotoxicologie marine, la baisse de protection des habitats du poisson, le muselage des scientifiques et les pressions sur les groupes environnementaux » (Coalition Saint-Laurent, 1 août 2012).

Cet *exit* forcé constitue aussi une manière de faire taire des voix qui auraient pu apporter des données en appui à la conflictualité. L'ensemble de ces mécanismes viserait à museler toutes les parties prenantes qui pourraient participer à une conflictualité ouverte et ainsi à donner le plus de chances possible au projet pétrolier de prendre forme et de se déployer : « “Tout

²³⁹ Cette période correspond également à notre période d'analyse des données.

²⁴⁰ <<http://www.silenceonparle.ca/faq.php>> ou <<http://blackoutspeakout.ca/>>

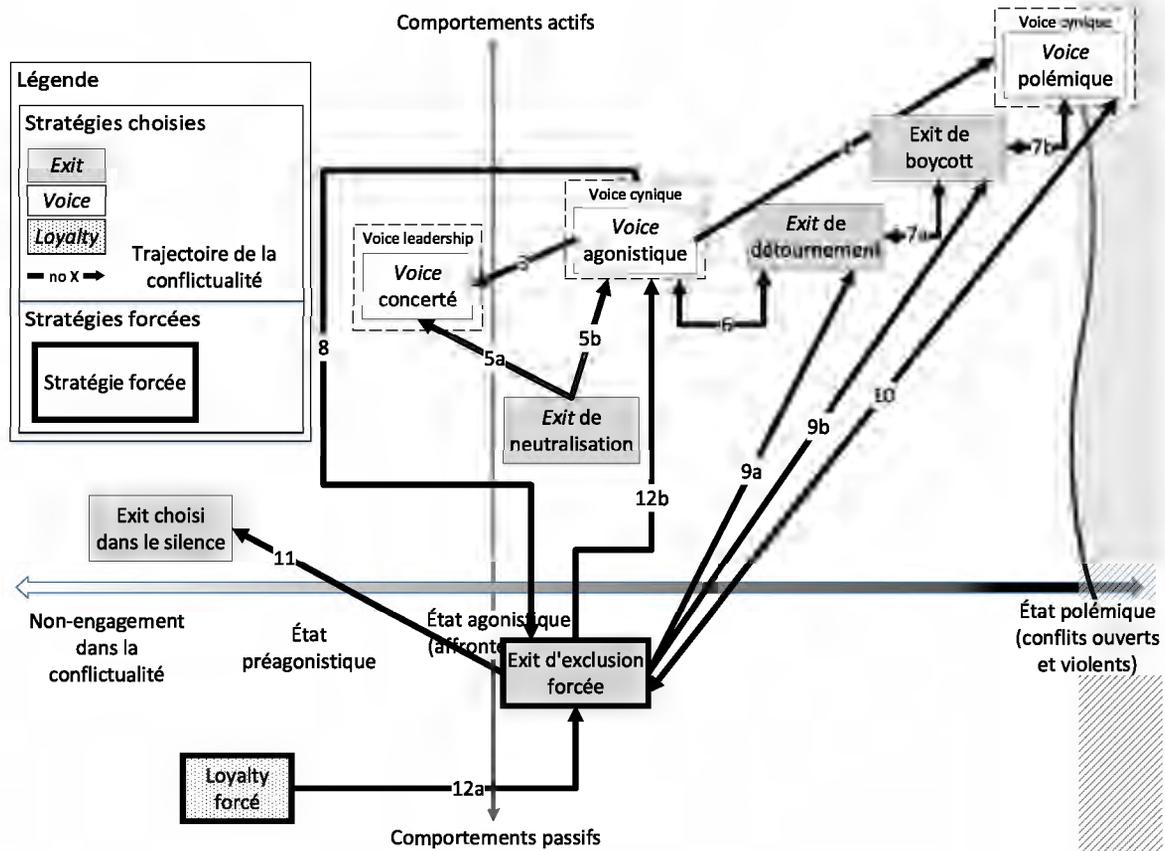


Figure 7.11. Trajectoires de l'exit d'exclusion forcée.

semble indiquer que le gouvernement fédéral vise ainsi à faciliter l'implantation de l'industrie pétrolière", affirme Sylvain Archambault, biologiste à la SNAP Québec » (Coalition Saint-Laurent, 1 août 2012).

Cette pratique est aussi celle de puissants groupes industriels qui, à l'aide de grandes équipes d'avocats, réussissent à faire taire certains citoyens madelinots :

J'ai fait ça [réalisation d'une veille informationnelle sur un site Internet] pendant plusieurs années, jusqu'à un moment où justement à cause du site, j'ai reçu une menace de... Parce que j'avais utilisé une image de Corridor Resources et... un bureau d'avocats des États-Unis m'envoie une lettre, une mise en demeure, etc. Là, je commençais à être essoufflé, c'est-à-dire de tenir à bout de bras tout ça. On continuait à avoir des communications par courriels, mais... t'sé, c'était... y avait pas de mobilisation comme telle. Et finalement, on a dissous... moi, j'ai continué de faire le même travail, mais...

Pis on a d'abord coupé le... le... site. Même si j'avais toutes les raisons... j'avais répondu disant – Vous pouvez pas me poursuivre, même la loi américaine... j'avais cité... tu sais... Mais je commençais là... Je vais pas commencer à avoir... des poursuites... (Citoyen madelinot, 2011).

Cela fait aussi écho à la démarche entreprise par Pétrolia et Gastem, qui ont engagé des poursuites contre les municipalités de Gaspé et de Ristigouche Sud-Est (été 2013). Ce type de réaction des compagnies est désigné par l'expression « poursuite bâillon » parce qu'elle vise à intimider le preneur de parole, et c'est un mécanisme qui judiciarise la dissidence.

7.4.2.5 *L'exit choisi dans le silence*

Il faut maintenant porter notre attention sur l'*exit* et ses limites dans le contexte de l'insularité. En outre, l'insularité et l'exiguïté du territoire ne sont pas non plus des facteurs favorables à l'entrée dans la conflictualité. Par ailleurs, il existe des formes de retrait qui permettent aux acteurs d'épargner, au moment où les tensions sont trop vives, les liens forts qu'ils entretiennent. Ce retrait peut se faire par le silence, qui est une forme d'éloignement mental, une « réévaluation cognitive, [une] relativisation » (Grima et Glaymann, 2012, p.3). C'est une forme d'*exit* sans sortie du territoire. Nous avons choisi de l'appeler l'*exit* choisi dans le silence (voir la Figure 7.12)

Dans un contexte d'insularité où le maintien des liens forts entre les individus est très important, il arrive que la décision d'un silence imposé à soi-même soit une forme d'*exit* choisi afin de sauver ces liens forts et d'éviter la rupture. En effet, comme l'explique Simmel (1995), l'entrée dans la conflictualité d'un acteur avec des personnes qui ont beaucoup de choses en commun avec lui prend vite des proportions démesurées et accentue les antagonismes :

On ne rencontre guère un être très différent de soi que sur les divers points d'une négociation particulière ou d'une conjonction d'intérêts, et c'est pourquoi le conflit reste limité à cela. Plus notre être global partage de choses avec un autre, plus nous aurons tendance à associer l'ensemble de notre être avec chacune des relations particulières que nous entretenons avec lui (Simmel, 1995, p.60).

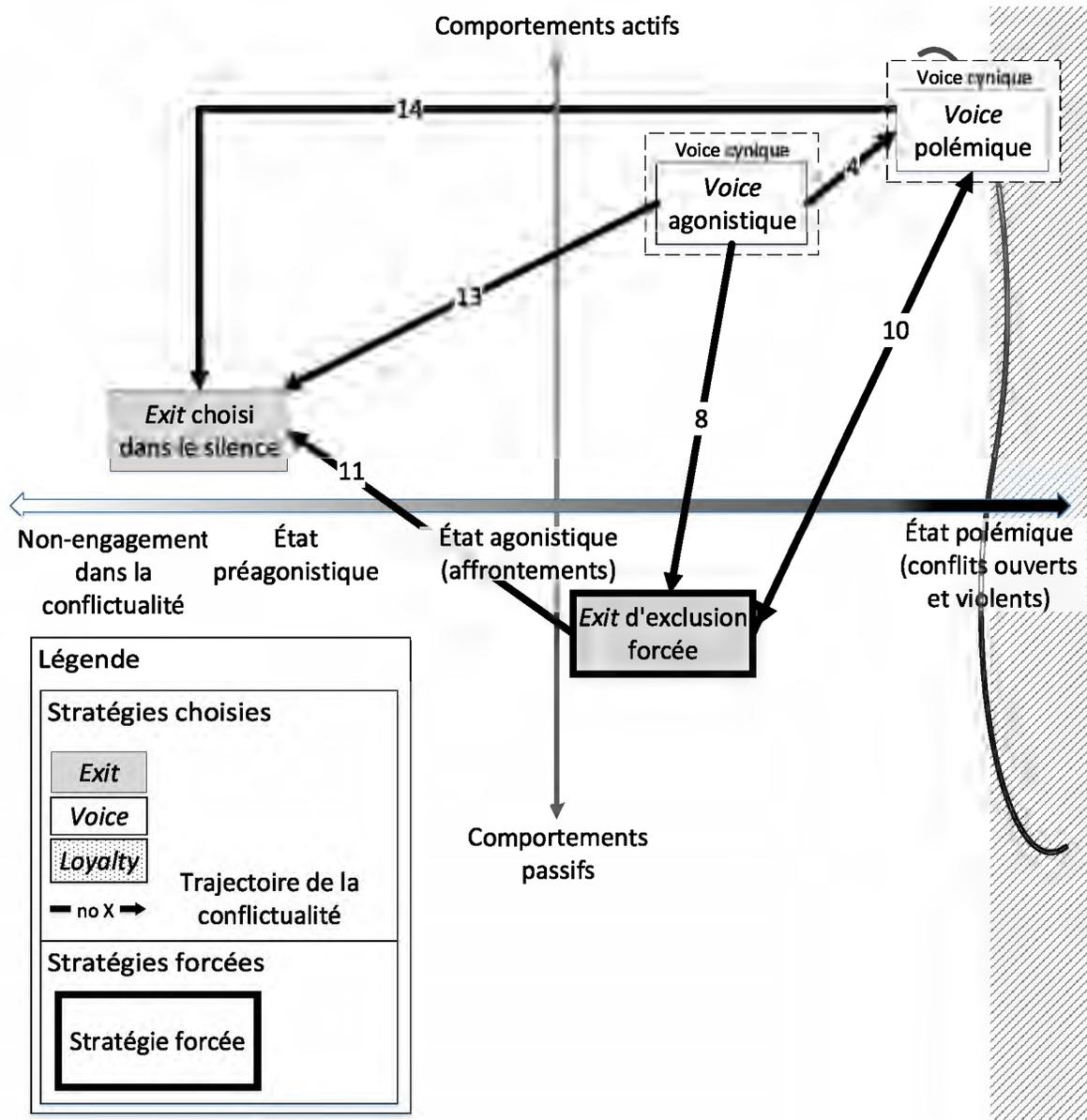


Figure 7.12 Trajectoires vers l'exit choisi dans le silence.

Ce sont ces raisons qu'un citoyen madelinot a évoquées pour expliquer qu'il a dû choisir l'*exit* dans le silence lorsqu'il était dans une position trop conflictuelle avec un de ses proches (voir la Trajectoire 13 de la Figure 7.12) :

J'ai pris mes distances, c'est sûr que c'est pas facile. C'est pas... vivre ça surtout avec [un proche], des tensions qu'y a eues, mais... ça s'est résorbé.

On continue à travailler ensemble, y a une multitude de voies et c'est ça qui est important (Citoyen madelinot, 2011).

L'exit choisi dans le silence s'explique aussi par ce que Richard (2002, p.89) appelle « l'opacité de l'omerta » après des périodes de *voice* très engagées. Les acteurs choisissent le silence pour se retirer de la conflictualité pour un temps, ce qui constitue une mise en sommeil de la conflictualité (voir la Trajectoire 14 de la Figure 7.12).

Par ailleurs, le mutisme observé à propos de la catastrophe de l'*Irving Whale* jusqu'au début de l'année 2004, puis en 2008, s'explique entre autres, par le désir de protéger l'image touristique des Îles-de-la-Madeleine, mais aussi son économie, largement dépendante des ressources marines. L'*exit* dans le silence était une manière de ne pas nuire aux Îles-de-la-Madeleine. Raviver publiquement la mémoire des perturbations environnementales passées, c'est également prendre le risque d'entrer dans le *voice* polémique et de nuire aux Îles.

Cependant, selon notre interprétation, cette stratégie – entrer dans le *voice* polémique pour faire face au problème de la contamination par les sacs de mazout – est un pari que les acteurs font pour la préservation des activités de pêche et de tourisme dans l'avenir, et ce, même si cela constitue un risque sur le coup. Par contre, en choisissant de se protéger de ce conflit au présent, les acteurs produisent en fait un effet non désiré, qui est de reporter et de risquer de voir ressurgir ce conflit sous des formes plus polémiques dans l'avenir.

7.4.2.6 *L'exit territorial envisagé*

Nous allons maintenant illustrer ici une autre porte de sortie assez radicale, qui consiste à quitter le territoire. Nous n'avons pas observé de réel *exit* territorial, mais cette stratégie a toutefois été évoquée à quelques reprises par de nombreux acteurs (voir Figure 7.13). Ainsi, on peut concevoir que, dans le contexte particulier des Îles-de-la-Madeleine, envisager de quitter le territoire (*exit* territorial) soit une manière de provoquer de la polémique (voir la Trajectoire 15 de la Figure 7.13). Cela est un peu l'équivalent de l'impression laissée par quelqu'un qui claquerait une porte en quittant les lieux où se déroulent des processus de participation.

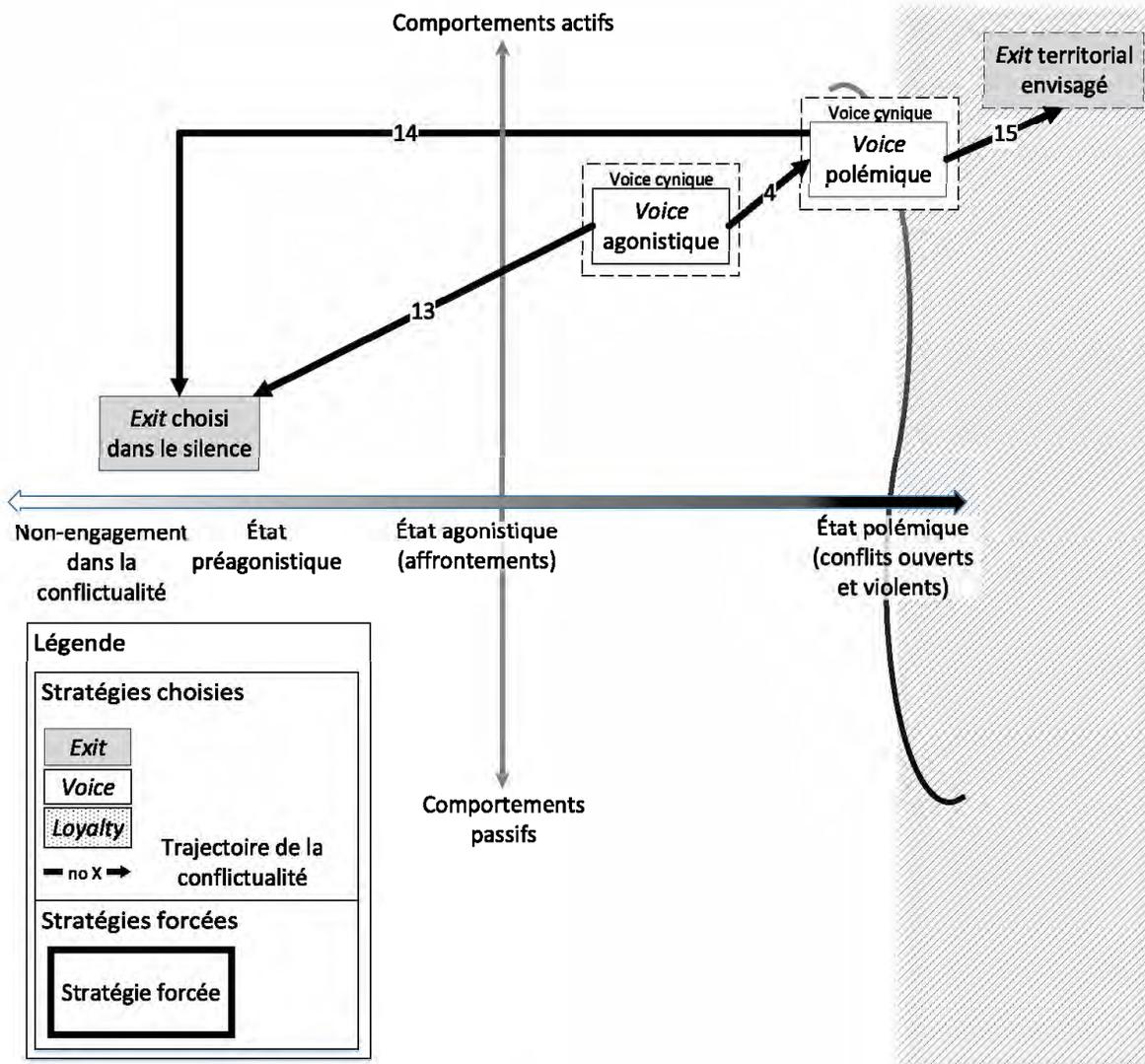


Figure 7.13. Trajectoires du *voice* polémique vers l'*exit* territorial envisagé.

L'*exit* territorial, c'est-à-dire le « vote avec les pieds », est difficile à réaliser dans le contexte insulaire des Îles-de-la-Madeleine. Quitter les Îles pour le continent afin de manifester son opposition engendrerait pour un acteur de nombreux coûts et exigerait de lui d'avoir au préalable trouvé des solutions de rechange réalistes. Cela impliquerait, par exemple, de se trouver un nouvel emploi, de reconstruire complètement son réseau de relations sociales et de laisser très loin derrière la qualité de vie maritime des Îles-de-la-Madeleine. Bref, cela correspond à la perte des ressources liés aux comportements d'*exit* (Desse, Pierre et Lucien, 2012, p.8).

Or, les îliens éprouvent un fort sentiment d'appartenance à leur milieu de vie. C'est le contexte sociohistorique qui permet d'expliquer les réactions des Madelinots face à un *exit* territorial, qui a pour eux une portée très polémique. Les Madelinots et leur territoire ont été marqués par des périodes d'instabilité et de violence. On peut évoquer, par exemple, la « valse de concessions » (commencée dès 1660) où les Îles-de-la-Madeleine sont passées aux mains d'un régime français, puis anglais. La période de la déportation des Acadiens (1755-1758) fait également partie de l'histoire des Îles-de-la-Madeleine. De nombreuses familles acadiennes qui tentaient alors d'échapper à la déportation se sont réfugiées aux Îles-de-la-Madeleine. Ces facteurs politiques et historiques ont influencé la répartition de la population sur le territoire et même l'accès des citoyens à la propriété (Fortin et Larocque, 2008). Ils expliquent le rapport particulier des Madelinots à leur territoire. Il faut souligner que ce n'est qu'en 1895 que les Madelinots ont obtenu légalement l'autorisation d'avoir accès à la propriété par le rachat des terres de leur concessionnaire, ce qui a mis ainsi fin au régime des rentes de la propriété des Coffins.

Nous avons remarqué que, lors des différents processus de consultations publiques, les enfants ont très bien exprimé le malaise que suscite chez eux l'*exit* territorial. Ils ont exposé à de nombreuses reprises que l'option de l'*exit* n'est pas envisageable pour eux, comme on a pu le constater dans les mémoires qu'ils ont déposés lors des audiences du BAPE de 2013 :

[c]e projet est inacceptable parce qu'on habite sur une île et qu'un déversement ferait le tour des Îles facilement (par la mer) [...] Aussi parce que nous ne pouvons pas déménager facilement pour aller chercher notre eau potable ailleurs. (Les élèves de 5e et 6e année de l'école aux Iris, BAPE 2013, DM4, p.4)

« Moi, je m'appelle [XXX]. Et ce qui me préoccupe sur ce sujet, c'est aux îles, la pêche et le tourisme, ça rapporte à peu près cent cinquante millions de dollars (150 M\$) par année, c'est beaucoup. Puis s'il y a un déversement, bien, si on perd tout, ça les Îles font faillite, puis on est obligé de déménager, puis ça me tente pas de déménager. C'est pas mal ça » [...] « [...] [J]e m'appelle [YYY] [...], mais si, comme [XXX] l'a dit, à cause que s'ils trouvent des gaz sous la terre, puis là, ils en trouvent dans le Golfe, bien là, il y a beaucoup de plates-formes pétrolières, puis là, admettons qu'il y aurait un déversement, bien là, on serait obligé de déménager, puis on n'aurait pas d'argent pour vendre les maisons, alors on pourrait pas

vraiment déménager, puis il faudrait se trouver une autre place, puis moi, je voudrais pas me priver de ce bel endroit-là » (Suite au mémoire musical du groupe Les Bollés, BAPE, 2013, p.6 et p.7).

Le fait de parler d'un *exit* territorial entretient une forme de conflictualité qui peut devenir polémique. En fait, les Madelinots ont les moyens de contrôler eux-mêmes, en raison de la force de leurs liens, l'*exit* territorial plutôt que de se le faire imposer : « [S]i les Madelinots sont propriétaires du territoire, ils ont la possibilité ou la capacité en dernière instance d'en exclure l'indésiré » (Richard, 2002, p.75).

7.4.3 Des comportements ambigus : le *loyalty* entre apathie subie et apathie choisie

L'attitude du *loyalty* est une attitude de « non-agir » et de non-participation à la conflictualité. Elle traduit à l'origine un sentiment de fidélité à l'ordre et à l'organisation (Hirschman, 1970). Cette attitude n'est cependant pas clairement définie par Hirschman, et nous proposons de l'utiliser pour désigner des stratégies exprimant une fidélité à l'ordre établi par les pouvoirs publics ou le promoteur.

Cette posture peut être choisie (*loyalty* choisi, *loyalty* de laisser-faire et *loyalty* de laisser voir venir), comme elle peut leur être imposée (*loyalty* forcé). De plus, elle peut mener tant à la prise de parole qu'au mutisme et à l'inertie. Le comportement de *loyalty* n'est pas facile à cerner et même difficile à définir (Desse, Pierre et Lucien, 2012, p. 3), puisque c'est un comportement qui permet aux acteurs de préserver leur liberté de prise de position, de changer d'avis dans l'avenir et d'entretenir des relations avec qui ils veulent, et ce, tout en maintenant en apparence une attitude conformiste.

*7.4.3.1 Le *loyalty* forcé et *loyalty* choisi*

Le ***loyalty* forcé**, c'est une attitude que les acteurs adoptent en raison du rôle et de devoirs qui leur sont attribués, notamment par les pouvoirs publics ou leur code de déontologie (voir la Figure 7.14). Ces acteurs restent, d'une certaine manière, en état de vigilance. En effet, bien qu'ils ne prennent pas position, ils suivent attentivement l'évolution des dossiers et se

tiennent même prêts, à certains moments précis, à exprimer un *voice* existentiel (voir la Trajectoire 1b de la Figure 7.14).

Par exemple, le comité ZIP semble, dans une certaine mesure, avoir choisi cette manière de réagir (***loyalty choisi***). Ainsi, il siège au sein du CTH, mais sans s'investir activement dans les gammes d'expression du *voice* agonistique. En dehors de l'ensemble des formes de contrôle (ressources financières, ressources humaines, temps, mode de gestion) qu'on lui impose, il semble que ce soit le fait de son rôle concertation au sein du Plan d'action Saint-Laurent qui amène le Comité ZIP à adopter une position de *loyalty*. Cette position délicate ne l'empêche pas d'adopter une posture de *voice* existentiel de temps à autre pour faire valoir certains points, mais il le fait sans jamais s'engager trop dans la conflictualité comme nous l'avons souligné à la Trajectoire 1a (Figure 7.14).

En ce qui concerne les fonctionnaires, leur position de *loyalty* est facilement compréhensible en raison de leur devoir de réserve. Ce comportement, lorsqu'il est associé à l'*exit* d'exclusion forcée dans le silence, peut donner l'impression d'une attitude complètement apathique de leur part, mais en fait, il n'est que le résultat de la contrainte qu'on leur impose à propos de leur droit de parole (voir la Trajectoire 12a de la Figure 7.14). Cependant, les fonctionnaires, au-delà d'une certaine loyauté, basculent parfois dans le *voice* agonistique collectif, en raison, entre autres, du pouvoir des syndicats et des associations professionnelles pour lutter contre le bayonnement abusif qu'ils subissent (voir la Trajectoire 12b de la Figure 7.14).

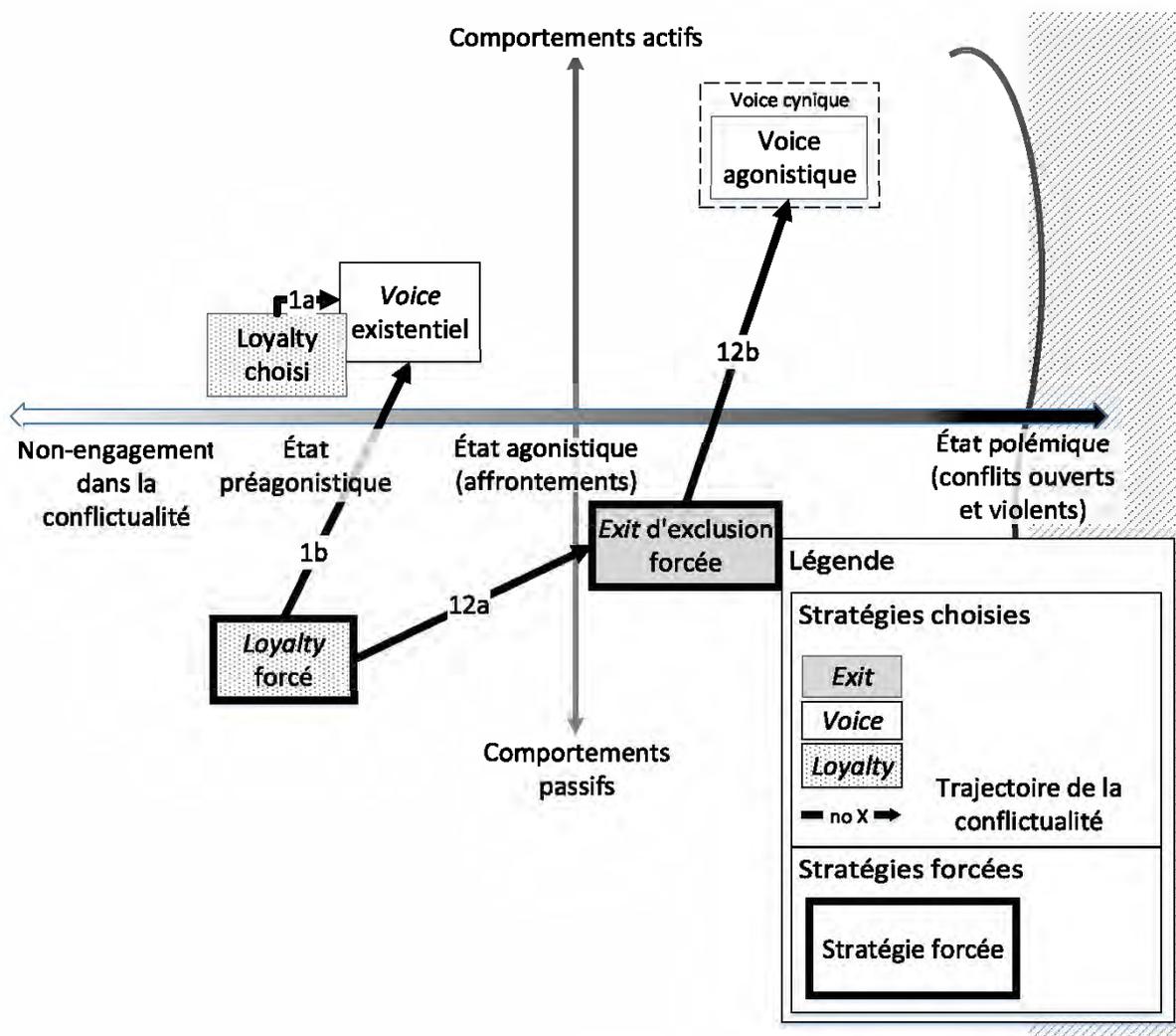


Figure 7.14. Trajectoires du loyalty forcé.

7.4.3.2 *Le loyalty de laisser-faire*

Le **loyalty de laisser-faire** correspond à l'attitude de non-agir, de laisser-faire d'un acteur qui attend que le contexte évolue pour ultérieurement avoir recours au *voice* si une situation extrême se présente (voir la Figure 7.15). Cette posture, qui est dans une certaine mesure fataliste, est celle que choisit une grande majorité de Madelinots. Elle s'explique par leur faible affinité culturelle avec la conflictualité et par une sorte de « fidélité par emprisonnement » (Withey et Cooper, 1989, dans Grima et Glaymann, 2012, p.7) qui se comprend en raison du contexte d'insularité. Ainsi, en reprenant le raisonnement de Grima et Glaymann (2012), on en arrive à l'analyse suivante : sans solution de rechange

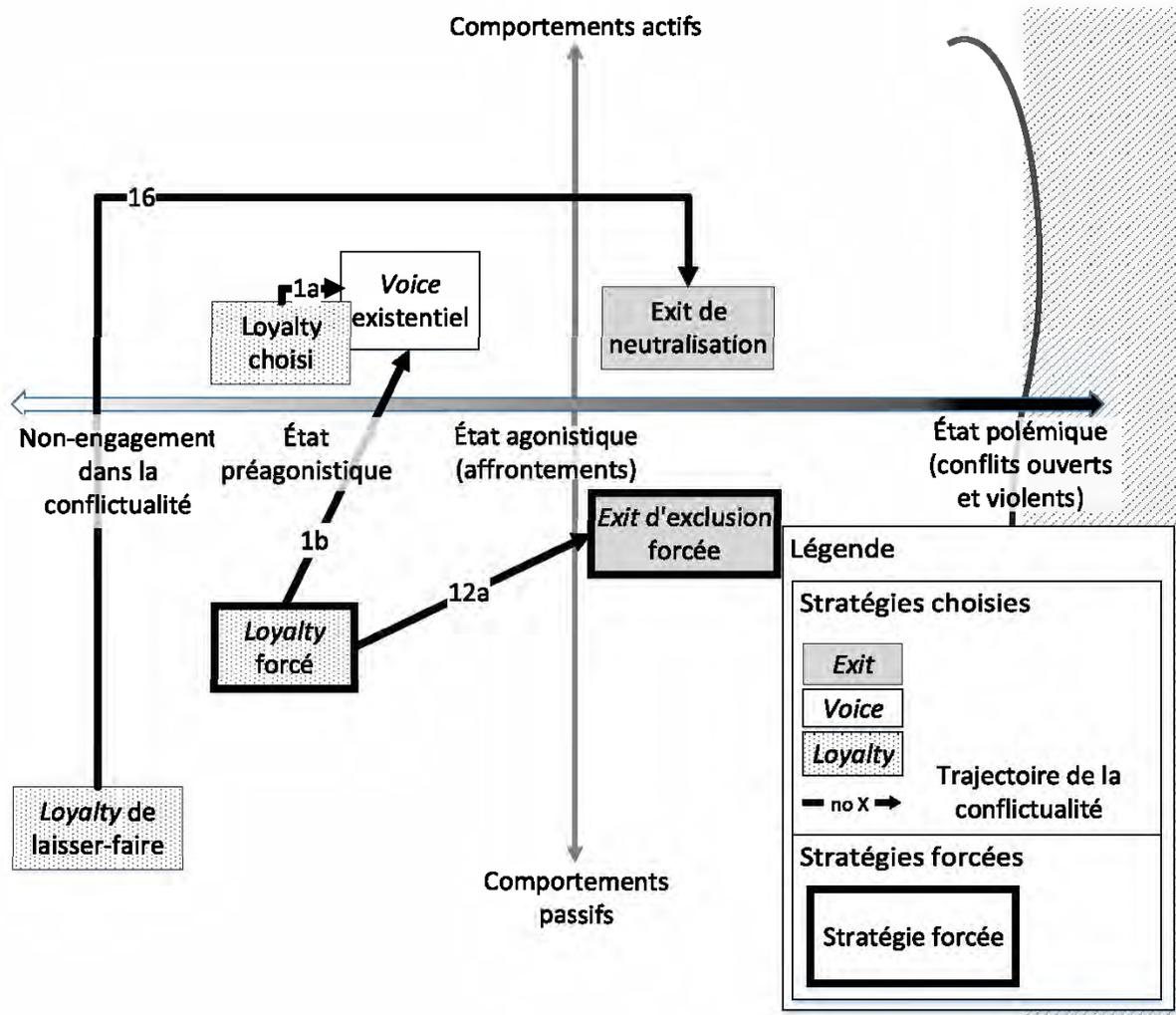


Figure 7.15. Stratégies de loyalty de laisser-faire.

crédible, les insulaires sont contraints d'attendre que la situation s'améliore ou qu'elle se dégrade. Ce comportement semble très passif puisque dans certains cas, les individus attendent que les pires situations arrivent. On pourrait même les considérer comme des comportements passifs destructeurs. Ce sont ces comportements que Grima et Glaymann (2012) qualifient de *neglect* et que Bajoit (1988, cité dans Desse, Pierre et Lucien, 2012) définit comme des comportements apathiques proches d'un aveuglement volontaire qui peut être qualifié de « loyalisme inconscient » (Hirschman, 1970, p.144). Souvent, ce comportement est associé à l'*exit* de neutralisation, rappelons que ce comportement

correspond à la « mise de veste sur la chaise », dans le cas où les acteurs n'ont pas le choix de s'investir au minimum dans certains instruments (Trajectoire 16 Figure 7.15).

7.4.3.3 *Le loyalty de laisser voir venir*

Le *loyalty de laisser voir venir* est un comportement qui semble en apparence apathique, mais qui se révèle en réalité assez stratégique et calculé (voir la Figure 7.16.). Par exemple, les pêcheurs, et plus particulièrement les homardiens, qui sont représentés par l'APPIM aux Îles-de-la-Madeleine, semblent au premier abord avoir adopté ce genre de comportement. Ils n'ont participé que rarement à la CTH et sont restés très discrets sur la scène médiatique. C'est qu'ils étaient en observation et analysaient la situation. Le déclenchement d'un *voice* agonistique ne semble pas inenvisageable dans ce comportement, mais il ne se fait que quand cela devient opportun, c'est-à-dire au moment le plus stratégique. D'ailleurs, c'est ce que nous avons pu observer à la suite de l'accident de la plateforme de BP. Jusqu'à ce moment très discret, les représentants de l'APPIM n'ont alors pas hésité à faire connaître leur malaise par rapport à une telle catastrophe. C'est aussi ce qui s'est produit suite à la publication du rapport de l'EES2. **Le *loyalty de laisser voir venir***, c'est de plus une attente stratégique : les acteurs attendent de voir venir les différentes propositions de compensations qui seraient annoncées par le gouvernement advenant une catastrophe. Il s'agit d'un comportement qui maintient la conflictualité dans un état de pause et qui, encore une fois, peut amener les acteurs à jouer le « jeu » de certains instruments par l'intermédiaire de l'*exit* de neutralisation (voir la Trajectoire 16 de la Figure 7.16).

C'est cette stratégie que semble avoir adoptée le maire des Îles-de-la-Madeleine au sein de la TCH, entre autres en retardant le moment de ses prises de décision. Cela s'explique par le fait que le maire tentait à la fois de construire un *voice* concerté avec les membres de la TCH et de respecter son obligation de tâter le pouls de ses conseillers municipaux et de prendre des positions compatibles avec les leurs.

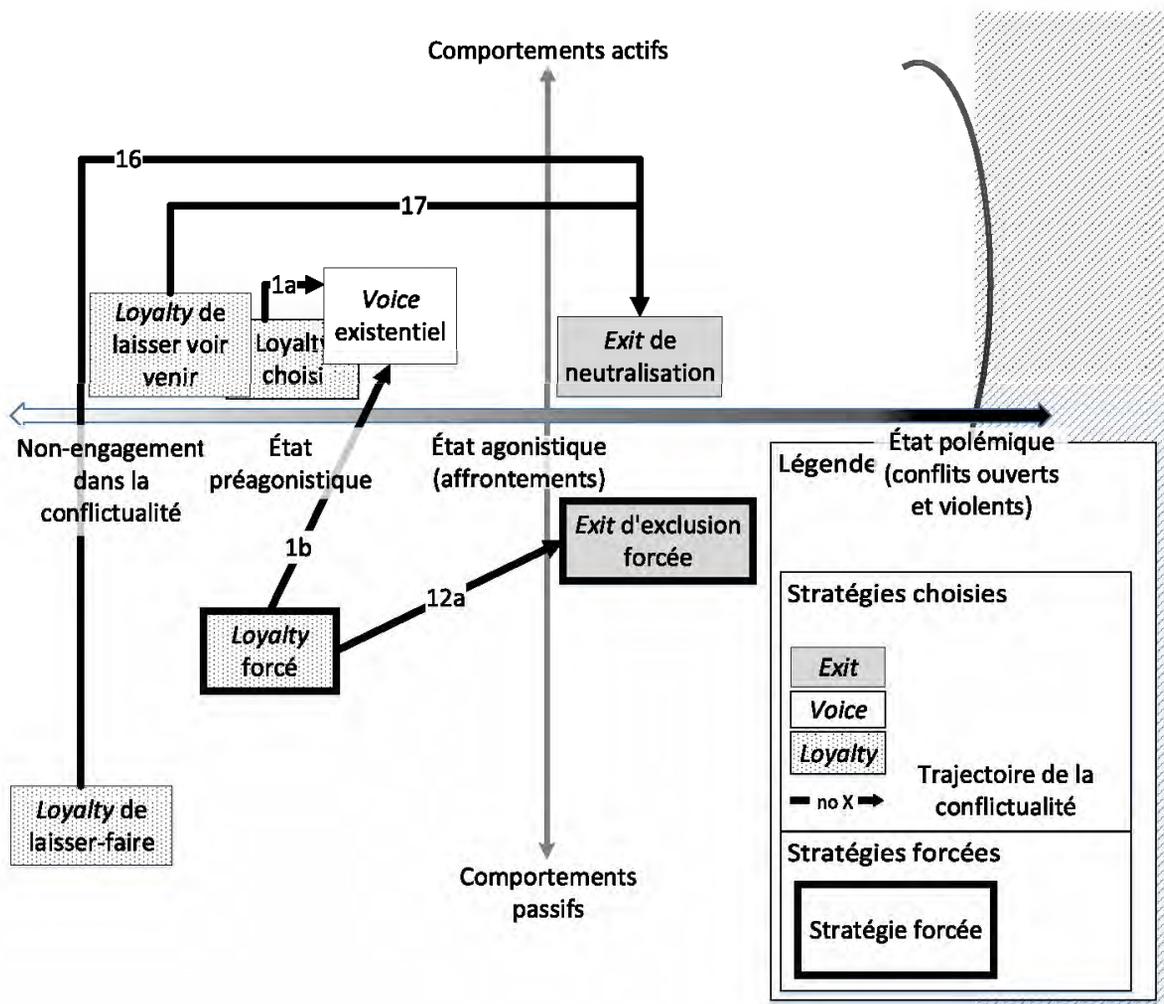


Figure 7.16. Trajectoires du loyalty de laisser voir venir.

Nous retrouvons la conflictualité partout, sous des formes plus ou moins agonistiques ou polémiques. Elle prend place dans les instruments ponctuels (voir n°1 de la Figure 7.17, voir n°4 de la Figure 7.17) et les instruments permanents (voir n°2 de la Figure 7.17), autour des instruments permanents (voir n°7 de la Figure 7.17) et envers les instruments (voir n°3 de la Figure 7.17), en fonction des stratégies des acteurs. Ces déplacements de la conflictualité s'expliquent par la nature des instruments (instruments permanents ou ponctuels) et donc par leurs différents effets. La manière dont les instruments sont modelés produit un effet particulier sur la conflictualité. Le contexte joue également : il peut être propice ou non à l'engagement des acteurs dans la conflictualité. Les instruments peuvent se transformer en « tournois » et créer des espaces pour la conflictualité (voir n°5 de la Figure 7.17). La

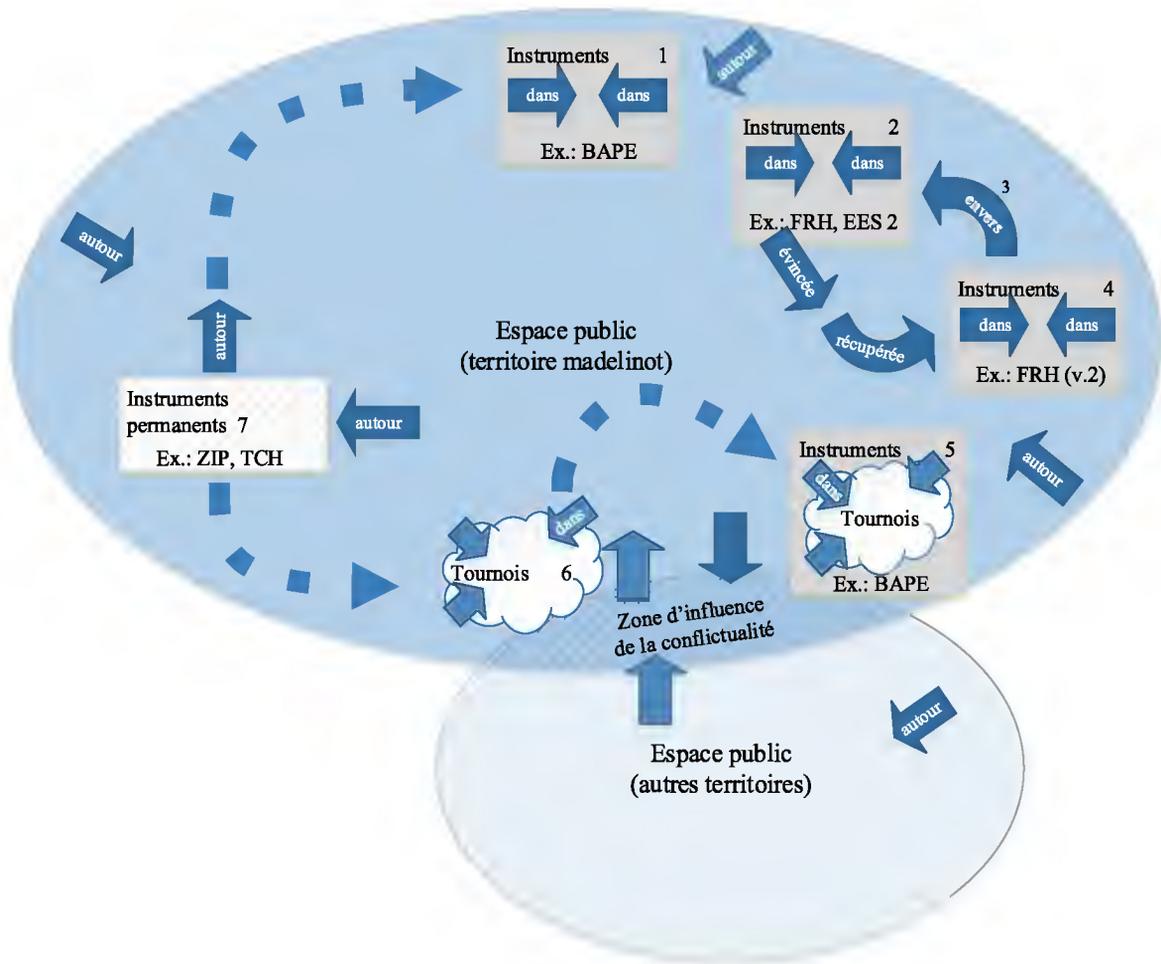


Figure 7.17. Représentation des mouvements de la conflictualité dans les instruments, autour d’eux et envers eux.

conflictualité peut aussi se retrouver dans des « tournois » improvisés dans l’espace public (voir n°6 de la Figure 7.17)

7.5 Un bilan de la conflictualité au regard des instruments

Après avoir exploré les mouvements et les trajectoires de la conflictualité, nous souhaitons maintenant réfléchir aux différents moments où cette conflictualité prend forme, c’est-à-dire les moments de sa conception, de sa prise en charge par les acteurs concernés et de leur mise en œuvre. Ensuite, nous tenterons de saisir les tendances qui se dégagent des instruments pour aboutir à une réflexion d’ordre plus général sur le rôle de la conflictualité.

7.5.1 Les moments des résistances et des réactions à la conflictualité

Les pratiques de résistance et certaines réactions liées à la conflictualité que nous avons définies et relevées peuvent cibler directement certains instruments, et cela, à des moments particuliers de leur existence. Or, dans le contexte de notre étude sur l'instrumentation de l'action publique, il devient très intéressant d'examiner les moments de résistance et de réaction à la conflictualité, lors des phases de conception des instruments, de leur appropriation par les publics cibles et de leur mise en œuvre (Le Bourhis et Lascoumes, 2014).

Pour chaque moment de résistance, les acteurs engagés dans la conflictualité choisissent différentes formes d'expression et divers modes de résistance. Il est ainsi possible d'associer à certains moments-clés de l'instrument les comportements que nous avons caractérisés avec notre grille d'analyse. Il nous a été possible d'effectuer cette analyse en prenant en compte des moments-clés vécus, enregistrés puis diffusés par les acteurs engagés. Ainsi, leurs mobilisations explicites ont permis de transformer les instruments en véritables « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52).

7.5.1.1 Le moment de la conception de l'instrument

La phase de conception ou de formulation correspond au choix du design de l'instrument et elle suscite des moments « d'affrontements et de frictions entre différents acteurs, responsables de l'élaboration du dispositif ou prenant position sur sa configuration idéale » (Lascoumes et Le Bourhis, 2014, p.500). Nous avons rassemblé l'ensemble de ces moments de résistance dans le Tableau 7.1, où apparaissent aussi de nombreux éléments de conflictualité.

Nous avons observé plusieurs mécanismes de résistance au moment de la conception des instruments, en ce qui concerne la forme définitive qu'ils pourraient prendre. Par exemple, dans le cas de l'émergence des comités ZIP, les revendications faites au tout début par les Madelinots portaient sur la nécessité de la prise en compte de la spécificité de leur territoire insulaire (voir le Chapitre IV) et leur crainte d'être amalgamés à d'autres territoires. C'est un

noyau d'acteurs qui a eu recours au *voice* agonistique pour demander aux responsables du PASL (Plan d'action Saint-Laurent) de créer un instrument propre au territoire madelinot.

Lors de la remise en marche du CTH (2008), de nombreux acteurs ont tenté de transformer l'instrument afin qu'il puisse jouer un rôle politique et qu'il permette d'élaborer des prises de position commune. Mais le maire a décidé de définir les règles de fonctionnement du CTH de façon à limiter les prises de paroles trop agonistiques et à concentrer le travail sur le partage de l'information. L'accès sur invitation au Forum interprovincial a aussi provoqué de fortes résistances quant à sa conception.

Dans le cas des deux dossiers, les résistances se sont mises en place lors de la formulation de plusieurs instruments ponctuels (BAPE, EES). Par exemple, dans le cas des BAPE, on a constaté la présence de deux mouvements de résistance. Il a tout d'abord fallu que des mouvements citoyens réclament la mise en place de ces instruments, dans le cas des audiences du BAPE de 2004 et de 2013. En outre, la décision de déployer ou non un instrument comme le BAPE est elle-même sujette à provoquer des frictions, surtout quand la période de « non-décision » des pouvoirs publics se prolonge ou que le processus de décision semble s'accélérer. Ces rapports entre les citoyens et les pouvoirs publics s'établissent, comme l'expliquent Le Bourhis et Lascoumes (2014, p.500), dans un « espace où l'arbitrage politique est le plus manifeste, décidant de l'opportunité de faire (ou non), fixant le design final de l'outil, mais aussi conservant parfois une ambiguïté et un flou calculé quant à certaines de ses caractéristiques ». Ces moments-clés définissent la manière de cadrer les problématiques, donc les sujets et enjeux dont il sera possible de discuter et de débattre. On constate que, dans les deux dossiers, ce moment est crucial. Il correspond à des « espaces pré-décisionnels où se confrontent des expertises différentes » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014 p.501).

Ensuite, dans un deuxième temps, une fois qu'est prise la décision d'avoir recours à l'instrument du BAPE, ces mêmes acteurs engagés ont contesté le cadrage de cet instrument par l'usage des *voices* agonistiques, et des résistances se sont manifestées pour revoir l'attribution des mandats confiés aux audiences du BAPE. Dans le cas de l'EES, nous

avons vu qu'au moment de la formulation de l'instrument, un verrouillage complet de son cadrage a été effectué. Par conséquent, certains débats ont été évités et d'autres détournés et redirigés afin d'empêcher les remises en question de la filière énergétique. De nombreux acteurs ont eu recours au *voice* agonistique d'abord à l'extérieur des instruments, puis à l'intérieur, dans l'espoir que leurs cadrages, dans le cas des audiences BAPE et de l'EES2, soient revus. Cependant, ces résistances ont produit peu d'effets immédiats et aucun recadrage n'a été effectué au moment de la formulation. Par contre, comme nous allons le voir ci-dessous (voir la Section 0), au moment de la mise en œuvre, de nombreux effets étaient perceptibles, ce qui tend à illustrer le fait que le travail de résistance peut se poursuivre durant la vie de l'instrument.

Tableau 7.1. Quelques formes de résistance propres à la phase de conception des instruments.

Moments	Exemples de résistances	Formes de résistances	Effets des résistances et changements	Direction de la conflictualité
Conception	Instrument de concertation permanent			
	Comité ZIP			
	Revendication de la singularité (vulnérabilité) des Îles-de-la-Madeleine	<i>Voice</i> agonistique collectif	Obtention d'un comité ZIP spécifique pour le territoire madelinot	Conflictualité à l'extérieur de l'instrument
	CTH			
	Volonté de rendre le CTH apte à définir une prise de position commune	<i>Voice</i> agonistique individuel	Pas de réel changement du rôle du CTH, léger changement de son nom	Conflictualité à l'intérieur de l'instrument
	Instruments ponctuels liés aux dossiers des hydrocarbures marins			
	BAPE			
	Revendication pour l'obtention d'un BAPE Résistance sur le cadrage du BAPE (2004)	<i>Voice</i> agonistique dirigé vers les pouvoirs publics	Obtention d'un BAPE (2004), mais pas de changement de son mandat	Conflictualité autour de l'instrument (espace public) et conflictualité dans l'instrument
	EES2			
	Résistance sur le cadrage de l'EES2	<i>Voice</i> agonistique dirigé vers les pouvoirs publics	Pas de changement du cadrage	Conflictualité autour de l'instrument (espace public) et conflictualité dans l'instrument
Instruments ponctuels liés au dossier des hydrocarbures terrestres				
BAPE				
À la suite d'une longue période de « non-décision », revendication pour l'obtention d'un BAPE Résistance sur le cadrage du BAPE de 2013, qui était, selon de nombreux citoyens, trop restrictif	<i>Voice</i> agonistique dirigé vers les pouvoirs publics	Obtention d'un BAPE (2013) mais pas de changement de son mandat	Conflictualité autour de l'instrument (espace public) et conflictualité dans l'instrument	

7.5.1.2 *Le moment de l'appropriation de l'instrument par les acteurs concernés*

Les principaux moments de résistances que nous avons observés correspondent au moment de l'appropriation de l'instrument par les publics cibles (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, voir le Tableau 7.2). Nous avons détecté ces comportements en portant particulièrement attention au rôle confié aux publics cibles ainsi qu'au rapport de pouvoir que les instruments tentent de dissimuler. Ainsi, notre analyse a relevé de nombreuses mobilisations et un grand nombre d'actions de détournement des instruments par les publics cibles, et ce, même si les instruments fonctionnaient de façon à bloquer ou à du moins limiter le plus possible leur appropriation. Les acteurs engagés transforment les instruments dans lesquels ils sont invités à participer en « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52) et vont faire en sorte que l'instrument leur soit utile pour faire valoir leurs propres arguments et qu'ils puissent ainsi y faire pénétrer le *voice* agonistique. C'est ce que nous avons constaté pour les deux séries d'audiences du BAPE (celle de 2004 et celle de 2013). En prenant connaissance des mémoires déposés et en y réagissant, les publics cibles sont sortis des cadrages imposés par l'instrument pour aborder des questions excédant les limites du mandat imposé. À ce sujet, on peut également évoquer les stratégies d'*exit* de détournement et d'*exit* de boycott utilisées par les publics cibles lors de l'EES2 et des Forums régionaux.

Par exemple, les publics cibles ont pu contourner l'incitation à remplir le questionnaire de l'EES2 et ont plutôt choisi d'utiliser des mémoires types pour tenter de s'approprier un rapport préliminaire de 600 pages. Grâce à ces résistances dans l'instrument et envers lui, les responsables des instruments ont fini par accepter que des mémoires et des commentaires fassent partie intégrante du processus de participation du public. Ainsi, les « mémoires types » élaborés par la Coalition Saint-Laurent (2011) ont permis l'expression de la conflictualité à l'intérieur d'instruments ponctuels, comme les EES, qui cherchaient, au contraire, à l'empêcher. De plus, grâce aux *voices* agonistiques se situant à l'intérieur de l'instrument et autour de lui (lettres ouvertes dans les médias, blogues), des citoyens ont réussi à obtenir une période de prolongation de huit semaines pour participer aux consultations en plus de la possibilité de déposer des mémoires. Les publics cibles ont aussi

dénoncé les budgets alloués à la mise en œuvre de certains instruments et ont relevé le fait que ces budgets étaient faméliques en comparaison des mêmes types d'instruments qui ont été déployés à l'occasion des EES sur le gaz de schiste.

Un autre exemple de résistance organisée par les publics cibles est celui des Forums régionaux sur les hydrocarbures. Leurs publics cibles ont résisté très fortement au parti pris imposé par la firme Pétrolia, et cela, dès le premier Forum, où ils sont allés jusqu'à opter pour un *exit* de boycott. La présence de toute cette conflictualité a fait en sorte que la première formule choisie a complètement avorté, et les acteurs engagés dans ces modes de résistances ont ainsi pu se réapproprier le format et la conception des Forums suivants. Ces publics cibles ont détruit l'instrument pour se le réapproprier totalement (Le Bourhis et Lascoumes, 2014).

7.5.1.1 Le moment de mise en œuvre de l'instrument

Le moment de mise en œuvre des instruments correspond lui aussi à des périodes d'organisation des résistances (voir le Tableau 7.3). Du point de vue des instruments permanents, leur mise en œuvre a été sujette à des moments ponctuels de résistance. Par exemple, alors que l'ensemble des comités ZIP a été affecté par des changements majeurs de leur niveau de financement (avant l'arrivée de la cinquième entente), le comité ZIP des Îles s'est approprié le plus possible son mandat de concertation et a décidé de transformer son C.A. en une activité de concertation en continu. Par le passé, il s'était déjà donné un mandat de coordination des Comités côtiers (voir le Chapitre V), ce qui ne s'est jamais vu ailleurs au Québec. Ainsi, ce comité a su saisir les occasions pour s'affirmer en tant qu'organisme unique de concertation pour le territoire madelinot, se réapproprier son mandat et le redéfinir en faisant de la neutralité et de la concertation des éléments principaux de l'organisme. Ces mécanismes sont des stratégies ponctuelles de résistance que le comité a mises en place et utilisées pour survivre en tant qu'organisme environnemental sur un territoire petit comme les Îles-de-la-Madeleine. Ce sont aussi des techniques permettant de réagir le mieux possible aux intentions gouvernementales telles que formulées par le PASL et de tirer profit au maximum des ressources allouées à ce type d'organisme. Dans ce genre de situation, la conflictualité se situe dans l'instrument et autour de lui, mais elle reste discrète voir mobilisée

Tableau 7.2. Quelques formes de résistances mises en place au moment de l'appropriation des instruments par les acteurs concernés.

Moments	Exemples de résistances	Formes de résistances	Effets des résistances et changements	Direction de la conflictualité
Appropriation par les acteurs concernés	Instruments ponctuels liés aux dossiers des hydrocarbures marins			
	BAPE			
	Discussions des citoyens excédant les limites du mandat donné au BAPE (2004) et résistance au cadrage	<i>Voice</i> agonistique	Transformation des audiences du BAPE en « tournois »	Conflictualité dans l'instrument, envers lui à l'extérieur de lui
	EES2			
	Résistance autour du questionnaire, du temps imparti pour consulter le rapport de 670 pages et du montant alloué	<i>Voice</i> agonistique, <i>exit</i> de détournement	Contournement du questionnaire, proposition de mémoire, transformation de l'EES2 en « tournois »	Conflictualité dans l'instrument et à l'extérieur de lui
	Instruments ponctuels liés aux dossiers des hydrocarbures terrestres			
	BAPE			
	Discussions des citoyens excédant les limites du mandat donné au BAPE (2013) et résistance au cadrage	<i>Voice</i> agonistique	Transformation des audiences du BAPE en « tournois »	Conflictualité dans l'instrument, envers lui et à l'extérieur de lui
	Instruments ponctuels liés au dossier des hydrocarbures terrestres et marins			
	Forum régionaux			
Très forte résistance au premier Forum	<i>Voice</i> agonistique, <i>exit</i> de détournement et <i>exit</i> de boycott <i>Voice</i> polémique cynique	Mort du premier instrument Nouvel instrument dont les objectifs sont modifiés, mais qui porte le même nom, et nouveau comité de pilotage	Conflictualité dans l'instrument, envers lui et à l'extérieur de lui	

positivement. Ce recentrage de l'instrument sur des formes de concertation est aussi le corollaire logique de sa faible affinité avec la conflictualité. Les formes que prennent ces réorientations dépendent des savoir-faire et des routines que les metteurs en œuvre du comité ZIP ont acquis.

7.5.1.2 *Le moment de mise en œuvre de l'instrument*

Le moment de mise en œuvre des instruments correspond lui aussi à des périodes d'organisation des résistances (voir le Tableau 7.3). Du point de vue des instruments permanents, leur mise en œuvre a été sujette à des moments ponctuels de résistance. Par exemple, alors que l'ensemble des comités ZIP a été affecté par des changements majeurs de leur niveau de financement (avant l'arrivée de la cinquième entente), le comité ZIP des Îles s'est approprié le plus possible son mandat de concertation et a décidé de transformer son C.A. en une activité de concertation en continu. Par le passé, il s'était déjà donné un mandat de coordination des Comités côtiers (voir le Chapitre V), ce qui ne s'est jamais vu ailleurs au Québec. Ainsi, ce comité a su saisir les occasions pour s'affirmer en tant qu'organisme unique de concertation pour le territoire madelinot, se réapproprier son mandat et le redéfinir en faisant de la neutralité et de la concertation des éléments principaux de l'organisme. Ces mécanismes sont des stratégies ponctuelles de résistance que le comité a mises en place et utilisées pour survivre en tant qu'organisme environnemental sur un territoire petit comme les Îles-de-la-Madeleine. Ce sont aussi des techniques permettant de réagir le mieux possible aux intentions gouvernementales telles que formulées par le PASL et de tirer profit au maximum des ressources allouées à ce type d'organisme. Dans ce genre de situation, la conflictualité se situe dans l'instrument et autour de lui, mais elle reste discrète voir mobilisée positivement. Ce recentrage de l'instrument sur des formes de concertation est aussi le corollaire logique de sa faible affinité avec la conflictualité. Les formes que prennent ces réorientations dépendent des savoir-faire et des routines que les metteurs en œuvre du comité ZIP ont acquis.

Un autre exemple de réappropriation lors de la mise en œuvre de l'instrument concerne le CTH. Certains des membres les plus subversifs de ce comité ont tenté d'en revoir les

modalités de fonctionnement pour favoriser l'entrée dans la conflictualité à l'intérieur comme à l'extérieur de cet instrument. En lisant un certain nombre de procès-verbaux du CTH, nous avons pu reconstituer les manifestations de résistance à l'interne. Et c'est précisément à l'intérieur de cet instrument que nous avons réussi à observer, à plusieurs reprises, des moments de résistance qui n'étaient pas nécessairement perceptibles de l'extérieur. Par contre, ces mécanismes de résistance n'ayant donné que peu de résultats, l'expression des résistances s'est déplacée à l'extérieur de l'instrument, entre autres dans les médias. Finalement, après la montée en puissance de l'expression de *voices* agonistiques critiques, les règles de fonctionnement ont été revues. Ces résistances ont eu pour effet d'officialiser la structure de l'instrument (qui est passé du CTH à la TCH) par l'adoption d'une résolution du Conseil municipal, mais aussi d'évincer de l'instrument ses acteurs les plus polémiques (*exit* d'exclusion forcée) et de recentrer le mandat de l'instrument sur des aspects de concertation. Ainsi, en modifiant les règles du jeu, l'instrument a réussi à empêcher certains des acteurs à entrer dans la conflictualité.

Les instruments ponctuels tels que les BAPE nous ont fourni un dernier exemple de ce phénomène. Lors de la mise en œuvre de ces instruments ponctuels, les commissaires ont toléré des interventions des publics cibles hors du cadrage de l'instrument. En effet, ils ont permis l'expression du *voice* agonistique en dehors des sujets strictement délimités par leur mandat, soit des discussions sur la continuité des phases d'exploration et d'exploitation, une réflexion globale sur la filière, etc. De plus, dans les rapports finaux de chacun de ces processus, il a été possible d'inclure ces *voices* agonistiques. Dans le même esprit, on trouve, dans le rapport de l'EES2, l'expression du *voice* agonistique contre l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures dans le Golfe.

Nous constatons que les metteurs en œuvre des instruments de GIZC (comité ZIP, CTH) que nous avons observés ont développé des savoir-faire pour maintenir les instruments dans des états préagonaux ou légèrement agonaux en misant sur la concertation. En effet, on a assisté à des changements de noms de l'instrument sans conséquence réelle sur son but (par exemple, le CTH se transformant en TCH). Toutefois, cela a marginalisé les acteurs les plus contestataires, ceux qui sont porteurs de *voice* agonistique, et a déplacé la conflictualité hors

de l'instrument, dans l'espace public ou dans d'autres instruments. Par ailleurs, nous avons pu voir que de nombreux instruments sont conçus de manière à limiter les formes d'appropriation puisque, dès leur conception, des formes d'*exits* forcés sont prévues (rapport techniques énormes, temps de réflexion très court, questionnaires longs et techniques, financement nettement insuffisant). Nous soulevons d'ailleurs les conséquences possibles de ces choix sur les instruments mêmes. Par exemple, les différentes résistances au cadrage des BAPE et de l'EES n'auraient-elles pas participé à délégitimer ces instruments? Finalement, les mécanismes d'appropriation des instruments entraînent des répercussions jusque dans ses produits (son rapport final) et finissent par permettre aux acteurs d'y imposer la présence de la conflictualité agonistique.

L'instrumentation et les mouvements de la conflictualité nous ont permis de mettre en évidence deux tendances fortes dans les mécanismes qui mènent à l'évacuation de la conflictualité dans les deux cas étudiés. Nous avons observé des processus de politisation à outrance des instruments de même que des processus de dépolitisation des instruments (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014, p.46). Dans les deux cas, ces processus ont eu pour effet de chasser la conflictualité à l'extérieur des instruments, de la renforcer et de la porter au niveau agonistique, voire au niveau polémique dans l'espace public. Nous proposons maintenant de revenir sur ces deux tendances qui mettent en évidence des jeux d'instrumentalisation et de transformation des instruments.

Tableau 7.3. Quelques formes de résistance propres à la phase de mise en œuvre des instruments.

Moments	Exemples de résistances	Formes de résistances	Effets des résistances	Direction de la conflictualité
Mise en œuvre	Instrument de concertation permanent			
	Comité ZIP			
	Appropriation de l'instrument : CA en table de concertation	<i>Voice</i> agonistique envers les bailleurs de fonds	Reconnaissance du comité ZIP comme organisme de concertation (élément positif pour la GISL)	Conflictualité dans l'instrument et à l'extérieur de lui
	CTH			
	Volonté de revoir les règles de fonctionnement du CTH	<i>Voice</i> agonistique	Changement de nom, mais pas de changement de but : TCH dont le mandat est centré sur la concertation Éviction des acteurs subversifs (<i>exit</i> d'exclusion)	Conflictualité à l'intérieur de l'instrument, à l'extérieur de lui et envers lui
	Instruments ponctuels liés aux dossiers des hydrocarbures marins			
	BAPE			
	Tolérance par les commissaires des prises de parole excédant les limites du mandat donné au BAPE	<i>Voice</i> agonistique	Reconnaissance du <i>voice</i> agonistique dans le rapport final et dans les mémoires Transformation des audiences du BAPE en « tournois »	Conflictualité dans l'instrument
	EES2			
	Résistance sur le cadrage de l'EES2	<i>Voice</i> agonistique dirigé vers les pouvoirs publics	Pas de changement du cadrage	Conflictualité autour de l'instrument (espace public) et dans l'instrument
Instruments ponctuels liés au dossier des hydrocarbures terrestres				
BAPE				
Tolérance par les commissaires des prises de parole excédant les limites du mandat donné au BAPE	<i>Voice</i> agonistique dirigé vers les pouvoirs publics	Reconnaissance du <i>voice</i> agonistique dans le rapport final et dans les mémoires Transformation des audiences du BAPE en « tournois »	Conflictualité dans l'instrument	

7.5.2 Deux tendances fortes dans les mécanismes utilisés pour évacuer la conflictualité

7.5.2.1 Le verrou de la politisation à outrance

Nous avons observé des formes d'instrumentalisation par le politique qui touchent les instruments de concertation, qu'ils soient permanents ou ponctuels. Les mécanismes qui ont conduit à la politisation de certains instruments ont aussi eu comme effet de pousser la conflictualité à l'extérieur d'eux.

En ce qui concerne les instruments permanents de concertation, on a observé que des représentants du gouvernement provincial ont fait des démarches auprès des membres de la TCH, notamment pour « vendre » le dossier des hydrocarbures tout en essayant de donner l'illusion d'une proximité avec les citoyens madelinots. La TCH est pourtant un instrument orchestré par le maire des Îles-de-la-Madeleine, et ces différentes tentatives d'appropriation de l'instrument par le gouvernement du Québec l'ont maintenu au niveau préagonistique.

Aussi, comme cela a été souligné ci-dessus, nous avons observé, dans certains instruments ponctuels, un cadrage (*scoping*) partiel des problématiques environnementales qui empêchait en amont les acteurs de recourir à tout discours argumentatif ancré dans la conflictualité (par exemple, par la problématisation partielle suggérée par l'EES ou encore par la limitation des mandats confiés au BAPE) et qui restreignait l'examen des enjeux à une vision à court terme. Dans le même ordre d'idées, l'attribution des instruments à des ministères favorables au développement de la filière des hydrocarbures correspond d'emblée à une forme de politisation à outrance de l'instrument. En effet, les institutions qui définissent et portent les instruments ne sont pas neutres.

Les règles du jeu de nombreux instruments ont aussi contribué à limiter la participation des acteurs ayant le potentiel de générer de la conflictualité (comme le fait que les consultations publiques de l'EES soient partielles ou l'absence de consultations dans le cas de Gastem). Ces manipulations de l'instrument visant à neutraliser la conflictualité qui pourrait y avoir

lieu ont eu pour effet de renforcer la conflictualité sur le plan agonistique et de la mener à l'extérieur de l'instrument.

De plus, dans des instruments politisés à outrance (comme les Forums sur les hydrocarbures organisés au niveau régional – Forum de la CRÉGÎM), nous avons perçu des tentatives de manipulation du concept de « consensus » par l'industrie. Ces tentatives visaient à proscrire toutes les formes de contestation possibles et à manipuler l'opinion publique en faveur de la mise en œuvre du projet. C'est la même impression qui s'est dégagée de l'EES puisque la formulation et la mise en œuvre de cet instrument ont été confiées à une société de génie-conseil qui entretenait des liens étroits avec la filière pétrolière dans l'ouest du Canada.

C'est d'ailleurs dans des cas comme ceux-ci que les instruments sont jugés illégitimes et que la conflictualité se produisant à l'extérieur des instruments se transforme graduellement en des états polémiques. La conflictualité se trouve alors portée par des acteurs émergents adoptant des postures de résistance forte.

7.5.2.2 *Le verrou de la dépolitisation forcée*

Nous avons aussi observé des mécanismes qui limitent le plus possible l'appropriation des instruments par des acteurs et qui, pour ce faire, jouent sur différents facteurs comme le temps, la technicité, les ressources offertes aux publics cibles, etc. Ainsi, les responsables de l'instrument mettent en place des logiques de dépolitisation dès sa phase de conception. Ces mécanismes de dépolitisation de l'instrument limitent la capacité des acteurs à manifester un *voice* agonistique et c'est encore pire pour un *voice* polémique.

Liée au Conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine, la TCH s'est concentrée sur l'information parfois très technique liée aux différents projets. Nous ne nions pas ici l'importance des besoins en connaissances scientifiques pour construire un argumentaire, mais nous soulignons que nous avons toutefois observé une instrumentalisation de la connaissance technico-scientifique. L'expert ou le technocrate maîtrisant les solutions techniques relatives aux différents projets prennent une place centrale dans l'instrument. Les débats de fonds sont détournés au profit de discussions sur les implications technologiques

de chaque projet. C'est cette tendance à utiliser ce mécanisme de détournement qui a permis à une ministre des Ressources naturelles de présenter le projet d'aire marine protégée comme une technique pouvant limiter les risques liés aux marées noires. Les retombées économiques sont souvent présentées à coup de chiffres très élevés et laissent peu de place aux arguments écologiques.

En faisant la distinction entre les activités techniques liées aux phases d'exploration et celles liées aux phases d'exploitation, aussi bien dans le dossier des hydrocarbures marins que terrestres, on effectue un morcellement des enjeux et on bloque les sources de conflictualité. Une autre manière de dépolitiser est d'utiliser l'*exit* forcé d'exclusion, notamment en bâillonnant les acteurs trop politisés, les « riverains bavards ». C'est une manière de faire taire les acteurs et de noyer les débats dans l'instrument.

La dépolitisation peut aussi provenir de la nature même de l'instrument, qui évite la conflictualité. En effet, le comité ZIP a tenté de maintenir un état de neutralité non partisane. Toutefois, il est arrivé à l'organisme d'utiliser le *voice* existentiel et le *voice* de concertation pour entrer timidement dans un état agonistique. Il faut également reconnaître que la dépendance de l'instrument aux ressources que l'État veut bien lui octroyer ne facilite pas son engagement dans la conflictualité. Ainsi, un peu comme l'explique Gareau (2013, p.207), les processus portés par ces instruments conduisent « facilement à une impasse et mène[nt] souvent au “statu quo” ». Cet instrument a du mal à constituer à lui seul une force sociale en soi, ancrée dans la conflictualité, et il favorise plutôt l'émergence d'un consensus « mou ». Là encore, la conflictualité est évincée et repoussée à l'extérieur des instruments dépolitisés.

Le rapport préliminaire de l'EES2 comportait près de 600 pages de contenu très technique. Peu de temps fut donné aux citoyens et aux groupes pour l'analyser. De plus, les consultations ont été faites à l'aide d'un énorme questionnaire, composé de questions très techniques et pointues, qui a été soumis au public. L'expertise technique ayant été placée au cœur du rapport et du questionnaire, de nombreux individus se sont sentis exclus en raison de ce contenu, voire dépassés par lui.

Les instruments ont également imposé des découpages territoriaux qui divisent les acteurs et limitent le débat. En effet, les instruments que nous avons observés ont non seulement découpé le golfe du Saint-Laurent, mais ils ont aussi exclu, à partir de ce découpage, les acteurs pouvant apporter une réflexion globale sur l'écosystème. Par exemple, l'EES2, que nous avons examinée en détail, a divisé la portion québécoise du golfe en trois sous-bassins (bassin Baie des Chaleurs, bassin Madeleine, bassin Anticosti). Chacun de ces trois sous-bassins correspond en partie aux deux régions administratives Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et Côte-Nord. Les communautés côtières de chacun de ces trois bassins ont été dûment consultées, mais la population de tout le reste du Québec a été laissée en plan, puisque la seule possibilité de réagir au projet était de participer à une consultation en ligne. Tout s'est passé comme si les instruments créaient deux catégories d'acteurs, ceux qui peuvent participer pleinement aux consultations et les autres, qui ne peuvent pas réellement se prononcer sur l'avenir du golfe du Saint-Laurent. Ainsi, l'instrument divise plus qu'il n'intègre les différentes positions. De plus, il est arrivé que les instruments proposent des découpages statiques peu compatibles avec la réalité dynamique du milieu marin, comme dans le cas de la définition de zones sensibles lors de l'EES2 (Genivar, 2013b).

Pour chaque territoire défini par l'instrument, des choix différents peuvent être faits, ce qui conduit au final à un morcellement plutôt qu'à une décision englobante. Par exemple, le programme de l'EES s'est d'abord appliqué à l'estuaire du Saint-Laurent (EES1) et ensuite à la portion québécoise du golfe du Saint-Laurent (EES2). On a ainsi pu voir qu'à l'issue du rapport préliminaire de l'EES1, un moratoire a été imposé pour l'estuaire du Saint-Laurent, alors que les résultats de l'EES2 évoquaient la mise en valeur des hydrocarbures pour le golfe du Saint-Laurent. Or, ce découpage est à l'antithèse des approches écosystémiques puisqu'il ne tient pas compte du courant qui circule des Grands Lacs jusqu'au golfe du Saint-Laurent. Ainsi, l'instrument impose des découpages du territoire qui ne correspondent pas à la dynamique et au fonctionnement des écosystèmes et exclut, de plus, des acteurs-clés des discussions. Cela implique des formes d'exclusions et il est approprié de les considérer comme des cas d'*exit* forcé d'exclusion.

De plus, tous ces découpages s'ajoutent au fait que le Golfe est déjà segmenté artificiellement par plusieurs frontières géopolitiques et réparti entre les cinq provinces qui l'entourent, et ce, sans compter la présence de différents Office extracôtiers. C'est donc dans ce contexte géopolitique – golfe partagé en cinq portions correspondant à des juridictions différentes – que s'insèrent pour chacune des provinces des instruments d'action publique comme les EES. Plutôt que de proposer un regard global sur les politiques, ces instruments morcellent davantage la vision du golfe.

Ainsi, les logiques de politisation-dépolitisation des instruments provoquent le renvoi d'une conflictualité de plus en plus agonistique dans l'espace public. Dans le contexte culturel particulier qui est celui des Îles, cette conflictualité crée un malaise et seuls quelques groupes émergents (Madelinots pour le respect du Golfe, Énergie Alternative, Coalition Saint-Laurent) sont capables de l'assumer. Ils la dirigent ensuite contre l'instrument et développent leurs propres lieux et manières de l'exprimer en attendant que les instruments soient à nouveau transformés. Redonner un caractère politique à ces instruments est l'un des moyens qu'ils mettent en œuvre pour atteindre leur objectif de susciter un débat plus ouvert et plus large par l'entremise de « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52) sur ces questions (voir la Figure 7.17).

7.5.3 Un bilan du rôle de la conflictualité

7.5.3.1 La construction d'un bien commun par la conflictualité

Bien qu'elle ne soit pas naturellement alimentée aux Îles-de-la-Madeleine, la conflictualité s'est retrouvée régulièrement sur la place publique de l'archipel alors que les deux projets liés aux hydrocarbures (mer et terre) prenaient de l'ampleur. Dans le contexte des Îles-de-la-Madeleine, le risque de vivre avec les coûts sociaux d'un conflit a été couru par certains, et cela, dans les deux dossiers que nous avons examinés. Comme le résume bien Fortin (9 novembre 2014) : « [P]rendre la parole pour s'opposer publiquement, c'est courir le risque d'être marginalisé, voire même exclu de sa communauté ». Dans les deux dossiers, les enjeux étaient suffisamment « puissants » pour pousser les acteurs à entrer ainsi dans la conflictualité.

Cette conflictualité a permis, dans les deux dossiers, de construire différentes versions d'un bien commun territorialisé à l'issue de plusieurs « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1988, p.52) que nous avons pu décrypter à travers les échanges et les trajectoires des acteurs. Ainsi, la conflictualité a permis de rassembler des acteurs dans une direction commune, telle la Coalition Saint-Laurent qui a fait allusion à ses « alliés » du golfe et à la mise en place d'un « front commun » qui, selon elle, devrait être continuellement mis en valeur pour éviter d'être renversé.

- ***Le dossier des hydrocarbures marins***

Dans le cas des hydrocarbures marins, de nombreux citoyens madelinots et l'organisme Attention Fragîles ont mis en place un argumentaire contre le développement de la filière en choisissant le registre du *voice* agonistique collectif pour arrêter à tout prix ces projets. Après avoir appris par l'argumentation, lors de plusieurs « tournois » tels que ceux qui se sont déroulés lors du BAPE (2004), et aussi par l'exemple, lors de l'accident de la plateforme Deepwater Horizon, l'identité de ces acteurs a évolué et des changements relationnels (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.43) leur ont permis de mettre au point une autre manière de s'opposer à ces projets. Dans ce cas, c'est le contexte qui a forcé les acteurs à revoir les processus de qualification et de pondération. À ce sujet, on peut citer, notamment, l'opposition moins radicale qui se manifeste par la demande d'un moratoire et des registres argumentaires inscrits dans un *voice* concerté (voir la Trajectoire 3 de la Figure 7.3) qui vise à élargir les espaces de « concernement » (Torre *et al.*, 2010, p.9).

Parmi les changements relationnels, la formation de la Coalition Saint-Laurent a fait en sorte d'associer l'organisme madelinot Attention Fragîles à des organismes provinciaux. Un travail d'adhésion à de nouvelles qualifications et de pondérations (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.43) s'est effectué en fonction de l'écosystème du golfe. Le travail de qualification correspond à tous les efforts développés par la Coalition pour problématiser les enjeux autour des projets d'exploration. Les efforts de pondération, « c'est-à-dire la mise en relation de causes plus larges, avec d'autres enjeux de taille ou de valeur supérieure » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.44) ont permis, à partir de l'écosystème du golfe du Saint-Laurent,

d'aborder toute la question du développement durable de ce milieu marin et de poser, par le fait même, la question de l'avenir des communautés côtières des cinq provinces de ce territoire.

La constitution de ce nouveau bien commun s'est faite par un travail de légitimation et de validation « du format donné à la situation-problème » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.44), notamment en mettant en contact de nombreuses identités d'acteur, à savoir : les groupes environnementaux locaux, les groupes d'intérêts usagers du golfe du Saint-Laurent (Fédération de pêcheurs, Association touristique), les citoyens habitants ces communautés côtières, les communautés autochtones et tous les experts et chercheurs du golfe du Saint-Laurent.

Le format donné à la situation par la Coalition Saint-Laurent peut se résumer en deux éléments : la nécessité de mettre en place un moratoire sur toutes les activités pétrolières (exploration et exploitation) du golfe du Saint-Laurent et la mise en place d'une gestion intégrée pour assurer le développement durable des communautés côtières de cet écosystème. De cette façon, « l'accent est mis sur la globalité des questions à traiter » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.47). Le golfe du Saint-Laurent est ce territoire partagé par des communautés côtières qui ont une histoire maritime commune, et il est à la fois un « cadre de vie et un garde-manger » pour toutes ces communautés. La qualité écologique de ce milieu en fait un site touristique recherché. De plus, cet écosystème est fragile en raison de son fonctionnement et du grand nombre de relations qu'entretiennent les espèces qu'il abrite et fait vivre.

Lors de plusieurs « tournois » (Lascoumes et le Bouhris, 1998, p.52; BAPE, Forum interprovincial, EES2), la Coalition Saint-Laurent a mis en valeur et diffusé cette problématisation par l'intermédiaire d'Attention FragÎles. D'ailleurs, la municipalité des Îles-de-la-Madeleine a elle-même participé à la constitution de ce bien commun et a tenté, par la création d'un *voice* concerté, de diffuser ces arguments auprès des acteurs de la gouvernance locale des Maritimes et des différents réseaux de municipalités.

- ***Le dossier des hydrocarbures terrestres***

Dans le cas des hydrocarbures terrestres, c'est plutôt l'alliance de mouvements populaires madelinots et de nombreux citoyens qui a permis que soit construit un bien commun de rechange. Des affrontements ont eu lieu entre les différentes qualifications utilisées par Énergie Alternative, la municipalité et Gastem. Gastem, profitant de l'ensemble des prérogatives que lui accorde la *Loi sur les mines*, a tenté « légitimement » de faire passer ses propres intérêts particuliers pour une conception du bien commun. La compagnie a misé sur les besoins en développement local et en autonomie énergétique pour convaincre la municipalité et les acteurs économiques locaux du bien-fondé de son projet.

Sans réel espace où participer à des « tournois », le groupe Énergie Alternative a d'abord eu recours à des *voices* agonistiques individuels et collectifs pour dénoncer le projet de Gastem. Mais très rapidement, l'organisme et quelques citoyens madelinots se sont trouvés coincés par la légitimité accordée au promoteur par la municipalité des Îles-de-la-Madeleine.

À partir de la question de l'avenir de la centrale thermique, deux formats de qualification (celui de la municipalité par opposition à celui d'Énergie Alternative) se sont développés. Énergie Alternative a proposé un travail de qualification qui renvoie aux enjeux du maintien de la qualité de l'eau, de la prise en compte de la fragilité écologique de l'archipel madelinot et de sa richesse comme milieu de vie ayant une forte valeur patrimoniale. Ce groupe a utilisé le lien étroit qui lie les Madelinots avec leur archipel pour révéler au public les stratégies de privatisation du sous-sol madelinot que Gastem avait commencé à mettre en œuvre. Par ailleurs, Énergie Alternative a avancé que des dispositifs permettant d'accueillir des énergies de rechange seraient plus appropriés pour assurer l'autonomie énergétique de l'archipel que les propositions de Gastem. Une demande de moratoire permanent sur les travaux exploratoires a été très rapidement réclamée, en plus de la mise en place d'un processus d'évaluation environnementale donnant l'occasion au public, par le fait même, de participer.

La municipalité, quant à elle, a proposé un processus de qualification qui considérerait toutes les options, dont celle d'explorer le gaz naturel. À la suite des pressions exercées par Énergie Alternative et des citoyens madelinots ils ont obtenu des « tournois » (BAPE, Forum

régionaux révisé). Ainsi, un processus de transformation s'est mis en branle et la municipalité s'est alors dite prête elle aussi à demander un moratoire sur le projet de Gastem, en précisant qu'elle voulait qu'il soit temporaire et qu'il dure le temps que des audiences du BAPE soient mises en place et aient lieu.

De plus, le contexte a forcé la municipalité à revoir son processus de qualification puisqu'à l'échelle provinciale un vaste processus de mise en réseau et de qualification était mis en place par presque une centaine de municipalités engagées contre le gaz de schiste et l'exploration pétrolière en Gaspésie. La municipalité a donc suivi ce mouvement et a adopté un règlement sur les distances séparatrices de l'eau en plus de demander un moratoire. Ce changement relationnel a permis de rapprocher la problématisation effectuée par la municipalité de celle du groupe Énergie Alternative, mais sans que la municipalité mette une croix définitive sur le projet de Gastem.

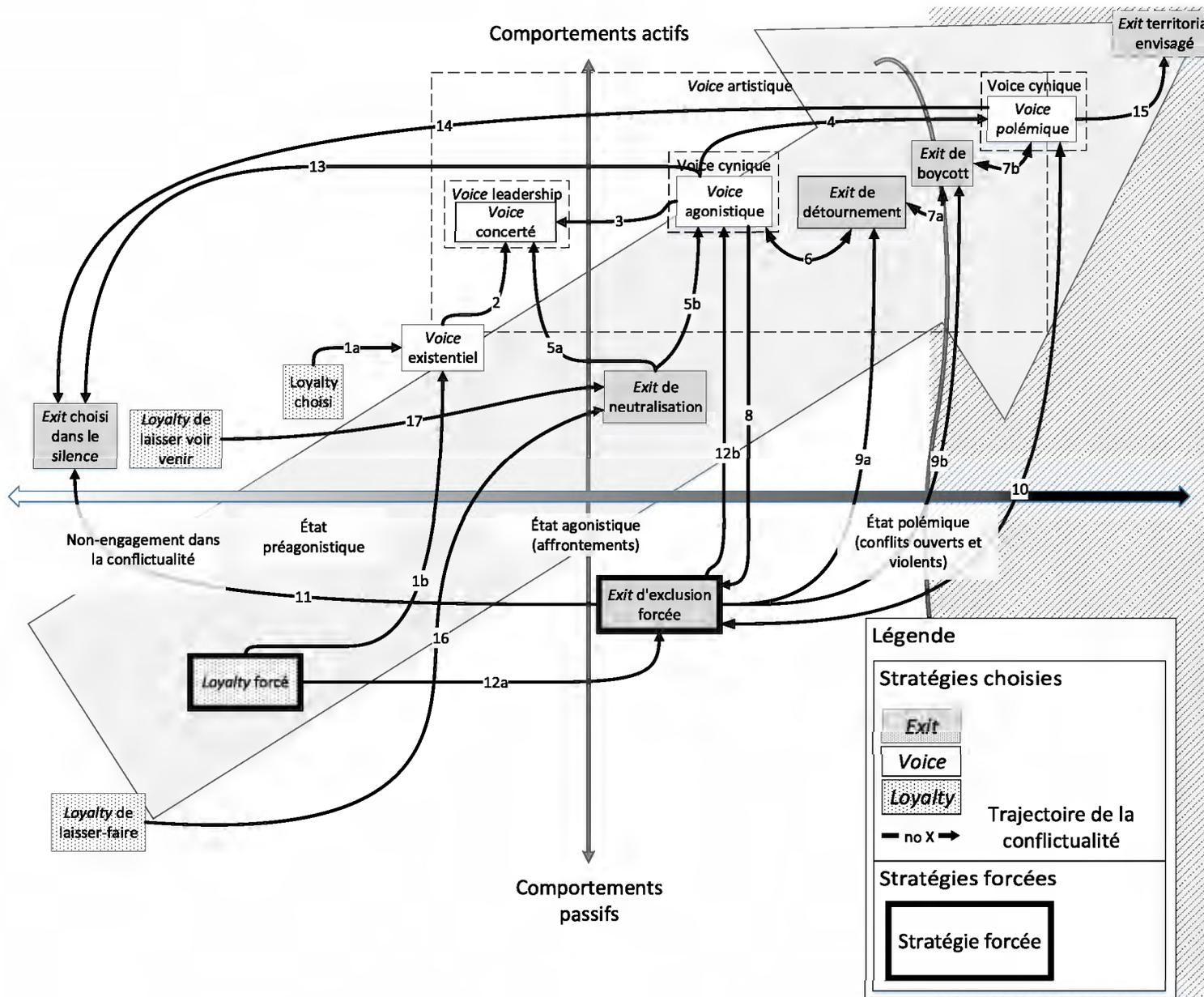


Figure 7.18. Polémisation de la conflictualité par des processus de politisation et de dépolitisation des instruments.

Les efforts de pondération (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.43) proposés par Énergie Alternative s'inscrivent à deux niveaux. D'une part, ils permettent de placer la question du projet de Gastem dans la perspective de la lutte contre les changements climatiques sur l'ensemble du territoire québécois. D'autre part, c'est le modèle national de développement des ressources minières qui est mis en doute par une réflexion comportant, entre autres, des questions liées à la *Loi sur les mines*. Ainsi, Énergie Alternative a effectué un rapprochement avec les différents réseaux d'acteurs présents dans la vallée du Saint-Laurent et en Gaspésie qui étaient déjà mobilisés sur la question du gaz de schiste (2009-2011) et sur celle du développement pétrolier en Gaspésie et sur l'île d'Anticosti (2011-2013). En se regroupant, ces mouvements ont contribué à l'avènement d'un débat majeur « sur les choix énergétiques et, plus encore, sur les modes d'utilisation de l'ensemble des ressources naturelles et notamment la législation minière », comme l'expliquent Batellier et Sauvé (2011, p.50). Cette mise en réseau s'explique en partie par la valorisation et la diffusion des résultats (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) de chacun de ces mouvements, et par les zones d'influences qui se sont alors cr ees (voir la Figure 7.17).

Dans cette conflictualité, les acteurs ont mis de côté leurs différends habituels pour créer entre eux du bien commun sur un territoire élargi. Généralement, en raison de facteurs historiques, « le premier sentiment d'appartenance va à son canton et à son  le » (Larocque, 2008c, p.339). Bien que les rivalités intercommunales existent toujours, les acteurs engagés dans la conflictualité ont dépassé ces antagonismes et ont lutté ensemble pour l'avenir des îles-de-la-Madeleine. De la même manière, à l'échelon régional, les tensions récurrentes qu'entretiennent les îles-de-la-Madeleine avec la région Gaspésie, en particulier pour ce qui concerne les spécificités insulaires des îles-de-la-Madeleines, ont été mises de côté quand est venu le temps d'appuyer la volonté de la ville de Gaspé d'adopter un règlement sur l'eau potable.

Les audiences du BAPE de 2013 ont été l'occasion d'un « tournoi » de grande importance puisque le rapport a légitimé le travail de qualification d'énergie Alternative, entre autres parce qu'une grande place y est donn e aux propos des hydrog omorphologues et d'autres

experts du milieu madelinot. L'enjeu de l'eau permet de démontrer la spécificité du territoire madelinot et de faire valoir les arguments d'Énergie Alternative.

Enfin, ces deux manières de revoir la construction du bien commun local se rejoignent puisque toutes deux revendiquent que les acteurs territoriaux soient pris en compte lors de prises de décision concernant le développement de projets gaziers et pétroliers. Ces deux mouvements considèrent que le contexte de l'impact des changements climatiques est une bonne occasion de revoir le modèle de développement extractiviste et la dépendance aux énergies fossiles de la société actuelle. Ils ont dû, au fil du temps, continuer à se battre pour étayer le contenu de ce bien commun et résister aux « entreprises concurrentes ». En effet, ils ont dû stabiliser leur bien commun en balisant son contenu avec « des repères [...] qui proposent une référence obligée pour d'autres acteurs extérieurs à la scène » (Lascoumes et Le Bourhis, p.60). Bref, la valorisation et la diffusion des résultats ont donc mis en valeur ce bien commun.

Nous allons maintenant revenir sur le rôle de la conflictualité dans deux domaines : la construction de compétences agonistique et les différents apprentissages qui s'effectuent au cours de l'élaboration de ces biens communs territorialisés.

7.5.3.2 Le développement de compétences agonistiques

Les acteurs qui se sont engagés dans la conflictualité ont développé de nombreuses connaissances et des compétences en raison de l'intérêt qu'ils ont manifesté pour les différents projets. Or, ces connaissances ont été acquises dans le contexte de la conflictualité, voir, grâce à celle-ci. Nous allons voir comment ces connaissances se sont transmises d'un acteur à un autre.

- *Le partage de l'information et la vulgarisation des connaissances*

Un des premiers apprentissages concerne la maîtrise du vocabulaire technique lié à la filière des hydrocarbures, maîtrise qui nécessite un travail complexe de vulgarisation de l'information disponible et de construction d'un savoir valide (Batellier et Sauvé, 2011,

p.55). Après ce premier apprentissage, l'acquisition de connaissances sur les impacts écologiques, économiques et sociaux a été nécessaire pour construire les processus de qualification, de problématisation et de pondération des projets. En outre, l'apprentissage des acteurs est également passé par une maîtrise des cadres institutionnels et de leur fonctionnement, en particulier les processus liés aux évaluations environnementales (BAPE, Agence canadienne sur l'évaluation environnementale), ainsi que des instruments leur permettant d'accéder aux « tournois » et des moyens de transformer au besoin les instruments en « tournois ». Le *voice* agonistique présent dans les différents mémoires et les nombreuses lettres ouvertes dans les journaux témoigne de ces connaissances acquises, mais également de tout le travail pédagogique effectué en amont par les groupes comme la Coalition Saint-Laurent ou Énergie Alternative.

Les acteurs ont également appris à développer des systèmes de veille informationnelle et de partage des connaissances, notamment sur les réseaux sociaux. Batellier et Sauvé (2011, p.55) ont fait remarquer qu'il existait, lors de la mobilisation de 2011 contre les activités de la filière du gaz de schiste, « une extraordinaire capacité à rechercher et partager l'information, à la valider, à produire des synthèses en faisant des liens entre les différents savoirs, pour discuter, pour argumenter et pour interagir avec les médias ». À l'occasion de notre travail d'analyse, nous avons pu voir que la Coalition Saint-Laurent et Énergie Alternative ont transmis et diffusé leur expertise en la vulgarisant lors de séances d'informations publiques, de conférences, mais aussi en la faisant circuler sur Internet par des listes de diffusion.

En effet, la Coalition Saint-Laurent a diffusé à de nombreuses reprises des documents synthèse en plus d'organiser des conférences permettant de faire le point sur l'avancement des processus, tant au Québec qu'à Terre-Neuve-et-Labrador, et sur les lacunes des instruments mis en place.

Des groupes émergents, comme Madelinots pour le respect du Golfe (MRG), ont proposé dès 2005 des bulletins d'information sur l'exploration et l'exploitation pétrolières et gazières. Le groupe Madelinots en Alerte a poursuivi en ce sens en lançant un système de veille

informationnelle sur Internet. Quant au groupe Énergie Alternative, il s'est associé à de nombreux citoyens et à la Coalition Saint-Laurent pour exercer une veille informationnelle continue sur les réseaux sociaux et sur des listes de diffusion.

- ***Le développement de compétences axées sur le contre-pouvoir : la préparation et la valorisation de l'engagement dans la conflictualité***

Le développement de compétences touche aussi le domaine politique. En effet, les acteurs engagés développent des compétences politiques axées sur le contre-pouvoir dans la mesure où ils mettent en place des stratégies d'influence et tentent de maîtriser les dynamiques de prise de décision. La revue de presse nous a permis de suivre au fil du temps un bon nombre des acteurs mobilisés et de constater leur transformation (voir Annexe D). Ils sont de plus en plus habiles à exprimer leurs arguments, à les lier à un intérêt commun et à pondérer leur argumentaire. Sauvé (2013, p.25) évoque, entre autres choses, leur travail sur la promotion d'une éthique du bien commun. Ils se professionnalisent dans le domaine de la détection des failles des instruments (Blondiaux et Fourniau, 2011) et élaborent une gamme d'arguments crédibles. D'ailleurs, comme nous l'avons vu à propos des trajectoires de la conflictualité, les acteurs engagés enrichissent constamment leurs répertoires d'actions et de manières de s'investir dans la conflictualité.

Il est intéressant de noter que des processus d'accompagnement permettent la construction et la montée progressive des *voices* individuels et des *voices* collectifs, et ce, à l'intérieur comme à l'extérieur des instruments. Au moment des deux séries d'audiences du BAPE (en 2004 et en 2013) et même de l'EES2, le fait que les acteurs se soient regroupés au sein de coalitions d'acteurs a facilité la préparation en amont de ces instruments.

Comme il a été mentionné précédemment, la Coalition Saint-Laurent a conçu un modèle de mémoires « tout prêt », avec une liste de recommandations et d'arguments développés et bien étayés, dans le but que n'importe quel citoyen puisse soumettre lui-même un mémoire personnalisé lors des « consultations publiques » l'EES2. Ce partage de l'information a permis le dépôt de près de 54 mémoires selon le modèle de la Coalition Saint-Laurent (Genivar, 2013b, p.12).

Par ailleurs, la Coalition Saint-Laurent a organisé des séances d'information en amont des consultations publiques officielles afin de contribuer à l'élargissement de l'« espace de concernement » (Torre et *al.*, 2010, p.9). Une série d'une quinzaine de conférences ont été données (entre le 13 septembre et le 25 octobre 2011) pour préparer les citoyens du pourtour du golfe du Saint-Laurent²⁴¹ à l'EES2 sur les hydrocarbures marins et, du même coup, les informer sur l'ensemble des enjeux en présence. C'était un moyen de les inciter à prendre la parole et à participer le plus possible aux séances de partage d'information officielle proposées par Genivar (2013a).

De son côté, Énergie Alternative a préparé sa propre séance d'information en amont de celle promise par Gastem (CFIM²⁴², 21 septembre 2011) et a diffusé des lettres types pour inciter les propriétaires à refuser à la compagnie l'accès à leur terrain.

Ces organismes ont donc joué le rôle de médiateurs entre les citoyens et certains instruments, et ils ont aidé ces citoyens à formuler leur propre *voix*, à l'image d'un vote contestataire quantifiable, mais aussi à participer à l'élargissement de l'« espace de concernement ».

Les compétences agonistiques enrichissent donc l'énergie collective, qui « résulte de l'agrégation des efforts individuels et des effets synergiques de leurs combinaisons dans la réalisation d'ambitions communes » (Divay et Belley, 2011, p.14).

- ***Les « tournois » dans les instruments : des processus d'apprentissage***

Les « tournois » sont ces moments qui ont parfois lieu au sein d'instruments (lorsque ceux-ci acceptent de les laisser se produire) et qui permettent la « confrontation interactive de positions » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.56), un enrichissement des échanges et même des modifications du cadre d'échange. Or, la conflictualité, lorsqu'elle trouve dans des tournois organisés toute la place nécessaire pour se déployer, peut arriver à dépasser les

²⁴¹ Il s'agit de la portion québécoise du golfe du Saint-Laurent et la Coalition Saint-Laurent a rencontré plus de 400 personnes tout au long du Saint-Laurent.

²⁴² <http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/963695>

affrontements directs d'intérêts et à ainsi faire apparaître « un nouveau chaînage d'intérêts et de positions où chacun conserve sa spécificité tout en ayant acquis un nouveau mode d'échanges avec les autres » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.56). En se développant dans les tournois, la conflictualité stabilise certaines problématisations et divers processus d'apprentissage collectif (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.63).

- *La temporalité et la mémoire de la conflictualité*

Les deux dossiers que nous avons analysés s'inscrivent dans la durée (voir l'Annexe D), ce qui permet aux acteurs de renforcer leurs acquis de mobilisation en mobilisation. Ils maîtrisent ainsi peu à peu le langage de la contre-expertise, et même les mécanismes de la mobilisation collective ce qui leur permet d'outiller les nouveaux acteurs qui entrent dans l'arène. Cependant, le temps est aussi une ressource rare, surtout lorsque des failles dans les processus d'évaluation environnementale accélèrent la concrétisation des projets de forage exploratoire. En effet, comme l'expliquent Divay et Belley (2012, p.14), « d'autres ressources s'avèrent cruciales : en particulier le temps, souvent bénévole, consacré à des activités collectives; la légitimité, qui permet de se faire reconnaître comme un acteur crédible et qui est souvent liée à une expérience reconnue (professionnelle ou citoyenne), la capacité de mobilisation des personnes ».

Quant au concept de mémoire de la conflictualité, il correspond au processus par lequel les acteurs utilisent les registres et les apprentissages des mobilisations passées pour faire valoir leur point de vue actuel. Des récits constitués des luttes collectives et des mobilisations passées s'élaborent et deviennent des références. Par exemple, lors des audiences publiques du BAPE de 2013, les acteurs n'ont pas hésité à se remémorer leurs mobilisations passées telles que celle qui s'est produite lors du BAPE de 2004. En effet, c'est en exerçant leurs compétences agonistiques que les acteurs ont obtenu la tenue des instruments de participation du public qui, au départ, n'étaient pas prévus.

De plus, nous avons remarqué un souci d'archiver et de diffuser de façon large, transparente et gratuite des moments de production du *voice* agonistique collectif. Un processus de valorisation et de diffusion de ces moments est, à cette occasion, soigneusement préparé

(Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.60). Des traces écrites sont constamment produites (rédaction de comptes rendus, de communiqués de presse) par les acteurs, qui tentent par ce moyen de stabiliser les arguments nécessaires à la construction de leur bien commun. Les « tournois » sont parfois enregistrés, ce qui permet de valoriser et de diffuser la problématisation qui y est élaborée par les acteurs. Par exemple, le documentariste et vidéoreporter Luc Fontaine (de la maison de production Docu Film) a contribué à partager les arguments clés et l'information véhiculée lors de ces moments de construction du *voice* collectif. En filmant et en diffusant ces moments-clés sur les réseaux sociaux ou ailleurs sur Internet (sur des sites de partage de vidéos), les acteurs valorisent et diffusent largement les fondements de la conflictualité²⁴³. Cela donne la possibilité à ceux qui n'ont pu participer à ces moments de se forger une opinion sur ces sujets et éventuellement de s'appropriier le discours qui leur convient ou de s'en inspirer pour développer leur propre argumentaire. C'est aussi une manière d'élargir la portée de ces instruments.

Bref, la temporalité renvoie donc à la construction du bien commun. En effet, « la force d'un ajustement territorialisé d'intérêts divergents, traduit sous la forme d'un bien commun, repose dans sa durée sur des activités de valorisation et de diffusion » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.60). La construction du bien commun par la conflictualité n'est jamais acquise une fois pour toutes et, au fil du temps, elle exige des acteurs des engagements renouvelés. Elle appelle constamment à des actions performatives qui valorisent le modèle de bien commun proposé.

7.6 Conclusion

Ce dernier chapitre a été pour nous l'occasion de faire le point sur la conflictualité en reconcevant le modèle théorique *exit, voice and loyalty* de Hirshman (1970) en tant que grille analytique en plus de l'associer à la lecture de la conflictualité en continuum telle que

²⁴³ Voici quelques exemples de lieux où l'on retrouve ces vidéos : sites Web de partage de vidéos (YouTube, Vimeo, dont cette vidéo : <<http://vimeo.com/ondemand/1745/65484434>>), réseaux sociaux (Facebook, Twitter) et autres sites comme <<http://www.Hydrocarburesgim.ca>>.

proposée par Freund (1983). L'étude de plusieurs moments-clés de résistance à partir de ce modèle nous a permis de comprendre les stratégies des acteurs et les trajectoires de la conflictualité. Nous avons vu comment, dans chacun des instruments, il existe différentes stratégies d'évitement, de canalisation, voire d'éradication du conflit (Blondiaux, 2008b, p. 137, p.146). Il arrive que la conflictualité soit expulsée de certains instruments et qu'elle se retourne contre eux. De ce fait, la conflictualité se retrouve « dans » les instruments, « autour » d'eux et « envers » eux. De façon générale, les pouvoirs publics tentent d'évacuer cette conflictualité lorsqu'elle se produit dans des instruments, et même, en amont, de concevoir ces instruments de façon à ce qu'ils soient les plus étanches possible à cette conflictualité. Cependant, plus elle est étouffée plus la conflictualité se transforme en états polémiques. Nous avons constaté, dans les deux cas étudiés, que la conflictualité pouvait prendre différentes formes et évoluer selon des modes d'expression plus ou moins directs, avec notamment les différentes gammes de *voice* et les types subtils des comportements de *loyalty*. Nous avons aussi remarqué que les comportements d'*exit* pouvaient traduire des stratégies soit de résistance, soit d'exclusion. Les comportements les plus polémiques se situaient surtout dans le *voice*, tandis que les comportements les plus passifs étaient souvent imposés ou choisis stratégiquement (voir Figure 7.18).

Certains groupes d'acteurs, dans le dossier des hydrocarbures marins comme celui des hydrocarbures terrestres, se sont saisis de cette conflictualité par le *voice* agonistique et différents mécanismes d'*exit* et l'ont utilisée pour proposer la construction d'un bien commun territorialisé pouvant remplacer celui qui avait été imposé par les pouvoirs publics. Ces groupes contribuent, chaque fois que cela leur est possible, à mettre en place des « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52) portés dans les instruments même, de façon à valoriser et diffuser un bien commun de rechange qui concurrence l'intérêt public tel que conçu et imposé par les gouvernements. C'est dans ces « épreuves hétérogènes » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52) que la question du développement durable était posée. C'est donc bien à l'intérieur des instruments comme à l'extérieur d'eux que l'évolution effective (Divay et Belley, 2012, p.3) des territoires se dessine, entre autres par des mécanismes de contre-pouvoir.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce travail de recherche nous a permis d'enrichir les réflexions critiques sur la GIZC (Billé, 2006; Gareau 2000, 2013); Gareau et Lepage 2005; Gauthier et Lepage 2005; Lepage, Gauthier et Champagne, 2002; Margerum, 2011, 2015; Mermet 1992; Mermet *et al.*, 2005; Nichols, 1999; Plante, 2011 et Rey-Valette et Antona, 2009) et en même temps d'utiliser le cadre théorique de l'instrumentation de l'action publique pour mieux comprendre le rôle et la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC. L'heuristique des deux dossiers liés à l'émergence de projets liés aux hydrocarbures nous a donné l'occasion d'analyser les trajectoires de la conflictualité à partir de différentes stratégies et de poser un regard global sur divers instruments de concertation et de participation publique.

Cette recherche confirme l'intérêt qu'il y a à problématiser la GIZC comme un mode de gouvernance territoriale au cœur de processus conflictuels et à la considérer au moyen d'un cadrage sur l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004). À cet effet, ce travail nous a poussée à mettre au point une grille d'analyse pour saisir les déplacements de la conflictualité dans, autour et envers les instruments, en plus de mettre en relief les différentes stratégies de résistance. Les résultats obtenus grâce à cette grille montrent la pertinence d'examiner la conflictualité en demi-teintes en explorant les comportements actifs et passifs pour mieux comprendre la nature des rapports gouvernants/gouvernés. Nous avons ainsi contribué aux travaux portant sur la GIZC et sur les dynamiques conflictuelles en mettant en évidence des effets inattendus produits par les instruments ainsi que les résistances aux instruments orchestrées par les acteurs.

Grâce à la question de la conflictualité, nous avons aussi pu procéder à de nouvelles formes de problématisation des deux dossiers d'hydrocarbures marins et terrestres en proposant une reconfiguration territoriale des enjeux.

Nous constatons que les instruments permanents de GIZC ont tendance à maintenir la conflictualité dans des états préagonistiques ou légèrement agonistiques. Ils font en sorte de maintenir un certain dialogue autour de notions consensuelles comme celle, par exemple, de

la demande d'un moratoire. Par contre, lorsqu'il se produit une forme d'escalade et que la conflictualité se déplace vers le côté agonistique, elle est écartée à l'extérieur des instruments. Quant aux instruments ponctuels de participation du public, ils n'échappent pas non plus à cette tendance et activent différents mécanismes de blocages de la conflictualité. En effet, la conflictualité est évacuée de ces instruments, et les acteurs engagés doivent créer eux-mêmes des moments et des lieux pour arriver à aborder de front les questions de fond relatives au développement des projets liés aux hydrocarbures.

Nous pensons qu'un certain degré de conflictualité est nécessaire pour porter et maintenir le débat au-delà du partage de l'information dans les instruments de GIZC et pour ainsi conserver les bases d'une dynamique démocratique agonistique. Le fait que les instruments de GIZC et de participation du public ne tolèrent pas d'emblée cette conflictualité cela engendre un risque d'escalade vers des réactions plus polémiques menant à la rupture du dialogue.

Nous proposons, dans les sections suivantes, de mettre en perspective les retombées de notre travail de recherche en présentant les avantages d'avoir problématisé la GIZC du point de vue de la gouvernance territoriale.

Ensuite, nous reviendrons sur ce que notre cadrage théorique et nos choix méthodologiques nous ont donné comme possibilité de dévoiler et de développer au sujet des instruments de GIZC, en proposant un résumé des forces et faiblesses de ce cadrage et de ces choix.

Finalement, nous dresserons un bilan de ce que la GIZC, en tant qu'instrument d'action publique, nous a menée à comprendre de la gouvernance des mers et littoraux au Québec dans le contexte du développement durable. Nous terminerons en proposant de nombreuses pistes de recherches futures.

1 Problématiser les instruments de GIZC comme mode de gouvernance : bilan et constats généraux relatifs aux instruments

Par une entrée aux Îles-de-la-Madeleine, nous avons étudié les instruments de GIZC afin de mieux comprendre les rapports gouvernants/gouvernés dans le contexte de la gestion des zones côtières du Québec. À partir de ce travail d'analyse et de l'étude des spécificités du contexte madelinot, nous avons pu examiner et mettre en perspective les formes de la gouvernance proposée par les pouvoirs publics dans les zones côtières du Québec.

Notre étude de cas nous permet de constater qu'il n'est pas simple d'arriver à savoir où se situe le centre de la décision en zones côtières entre les cadres normatifs prescrits et la gouvernance effective. L'image que nous allons dresser ici reste mouvante et sujette à changement; elle est basée sur notre analyse, qui s'est construite au rythme de l'évolution des dossiers et de la succession de trois gouvernements différents à l'œuvre dans ces dossiers.

Dans le cas du dossier des hydrocarbures marins comme de celui des hydrocarbures terrestres, le modèle techniciste traditionnel de gouvernance centralisée persiste, mais il semble davantage servir les intérêts du secteur privé que les communautés côtières. Les acteurs locaux sont écartés des hauts lieux de réflexion sur l'avenir du golfe du Saint-Laurent et même sur les ressources gazières du sous-sol madelinot.

En saisissant les trajectoires fines de la conflictualité d'un instrument à un autre, nous avons mis en évidence des tentatives d'étouffement du conflit (Bobbio et Melé, 2015, p.27) notamment en verrouillant toute entrée dans le débat ou en orientant les discussions directement sur le « comment » de la mise en œuvre des projets. C'est notamment ce que nous avons pu observer lors de l'EES2 et des premiers Forums régionaux sur les hydrocarbures. Dans le cas du premier Forum régional, l'instrument a été financé en grande partie par un promoteur pétrolier et n'impliquait aucun acteur clé des communautés côtières autres que les élus, quelques chercheurs et fonctionnaires de la région. Les citoyens ont réagi et ont réussi à neutraliser l'instrument. Les citoyens ont neutralisé l'instrument en le renversant et en proposant une mouture nouvelle capable d'absorber des éléments de la

conflictualité. Dans le cas de l'EES2, l'instrument mis en œuvre par une firme de génie-conseil cantonnait la participation du public à des moments courts, sur invitation et, par la suite, au moyen d'un formulaire électronique en ligne laissant peu de place à l'expression de la conflictualité.

L'analyse de ces mécanismes est révélatrice des rapports de force entre d'une part le secteur privé et d'autre part les acteurs locaux tenus à l'écart des divers processus pouvant influencer la décision. La conflictualité est poussée à l'extérieur des instruments, mais tend ainsi à se déplacer de plus en plus vers des états polémiques. Ces constats interrogent la gouvernance invisible (Marcil, 2015, p.132) exercée par la pétrolière sur la mise en œuvre des instruments de participation du public.

Le traitement fait à la conflictualité (Bobbio et Melé, 2015) entourant ces projets nous démontre que ce modèle d'action publique demeure faiblement pluraliste, malgré un grand nombre d'instruments et de processus invitant tous les acteurs à se concerter ou à y participer.

Puisque nous avons adopté un regard large sur la gouvernance, nous avons pu voir se dessiner au niveau local une gouvernance immanente (Divay et Belley, 2012, p.12, p.14) alors que des mouvements citoyens se sont formés, aux Îles-de-la-Madeleine et sur le territoire du Québec, contre cette manière de gérer les ressources naturelles et l'environnement marin en utilisant tous les moyens mis à leur disposition. Cette opposition s'est construite par le travail de citoyens ordinaires, de groupes environnementaux, de scientifiques indépendants et de municipalités prêts à s'engager. Tous ont misé sur la réappropriation des outils de gouvernance délibérative par la mise en place de phases actives de résistance dans les instruments, autour d'eux et envers eux. Nous croyons que la dynamique sociale présente dans cette gouvernance immanente correspond à ce à quoi on pourrait s'attendre dans un modèle de gouvernance concertée. Ce type de gouvernance se construit selon les processus en cours, par étapes et comprend des phases conflictuelles où des intérêts contraires s'affrontent. De plus, elle permet « l'insertion de nouveaux acteurs et la prise en compte d'intérêts et d'ordre de valeur différents » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.64).

Ce modèle conduit également à la construction de biens communs par différents moyens, dont des « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52) et a mené à une reconfiguration des réseaux d'acteurs dans les deux dossiers. Dans le cas des hydrocarbures marins, la reconfiguration s'est produite à partir du territoire du golfe et avec la participation des acteurs associatifs, des communautés autochtones et, dans une moindre mesure, de l'échelon municipal. Dans le cas des hydrocarbures terrestres, c'est à partir du territoire continental terrestre et en réaction à la problématique du gaz de schiste qu'un front commun s'est mis en place, regroupant des mouvements citoyens, des groupes environnementaux, des chercheurs et un réseau de plus en plus vaste de municipalités qui revendiquent l'exercice de leurs compétences locales.

Nous allons maintenant revenir sur les éléments clés de cette gouvernance et proposer une analyse qui tienne compte des instruments permanents, puis des instruments ponctuels mobilisés autour de ces deux dossiers. Nous reviendrons plus particulièrement sur les instruments permanents de GIZC dans la section suivante.

1.1 Des instruments de GIZC en dehors des jeux de la gouvernance hiérarchique?

Nous avons suivi deux instruments permanents de GIZC aux Îles-de-la-Madeleine, soit le comité ZIP et la TCH. Ces deux instruments diffèrent par leur nature, le comité ZIP étant un OBNL et la TCH, une table de travail liée à la municipalité des Îles-de-la-Madeleine. Toutefois, ces instruments fonctionnent tous deux selon des logiques de représentation visant à mettre en œuvre des mécanismes de concertation. Ces instruments de GIZC ont été amenés à aborder la question des hydrocarbures en réaction aux pressions exercées par des mouvements de citoyens madelinots mobilisés. Ces deux instruments n'ont pas pris en charge toute la conflictualité émanant des deux dossiers, mais ils ont du moins participé à la production du débat sur les règles du débat. En effet, la nature de ces deux instruments a conditionné leur entrée dans la conflictualité (à ce sujet, voir la section suivante portant sur l'instrumentation). Le comité ZIP a pris part ponctuellement aux « tournois » mis en place par les mouvements populaires pour faire ressortir les incohérences et les lacunes en ce qui concerne la participation du public et la prise en compte globale des territoires dans les deux

projets. Quant à la TCH, elle a, elle aussi, participé à la production du débat, notamment en plaidant pour la mise en place d'une Commission d'examen au niveau fédéral et en demandant un moratoire sur l'exploration des hydrocarbures marins jusqu'à ce qu'un débat sur ce sujet se tienne. Dans le cas des enjeux liés aux hydrocarbures terrestres, ni le comité ZIP ni la TCH n'ont pu réellement faire une place à la conflictualité qui y était liée.

En tant qu'OBNL dont le mandat relève du cadre du Plan d'action Saint-Laurent (PASL) et dépendant du financement des pouvoirs publics, le comité ZIP n'a pas pu prendre position directement sur ces deux dossiers comme s'il avait été un groupe de pression, et il s'est donc tenu à l'écart d'une conflictualité très agonistique. Par contre, au-delà de la gestion des projets dont il a la charge, il a appliqué et maintenu une philosophie de concertation continue qui lui a donné la possibilité d'intervenir à des moments-clés sur les règles du débat. Quant à la TCH, elle a été forcée de suivre la position de la municipalité dans le dossier des hydrocarbures terrestres et ne s'est engagée que tardivement dans la mouvance des revendications de plusieurs municipalités québécoises.

Bien qu'ils regroupent des représentants de secteurs pouvant être touchés par ces projets (pêches, tourisme, environnement, etc.), ces deux instruments n'ont pas de véritables compétences politiques en propre qui leur auraient permis de participer aux échanges qui se sont déroulés au sujet de ces deux projets à des niveaux de gouvernance supérieure. Cela a poussé des groupes de citoyens à prendre en charge la conflictualité dans ces dossiers, ce qui a fait que ce sont eux qui sont devenus les principaux acteurs agonistiques de cette gouvernance émergente. De ce fait, ces deux instruments de GIZC, plus discrets, se sont limités à intervenir à certains moments des processus en cours pour faire ressortir les lacunes des règles du débat. Nous proposons maintenant de discuter de la nature de la gouvernance qui se dessine dans chacun des projets liés aux hydrocarbures.

1.2 Quelle gouvernance pour le dossier des hydrocarbures marins?

Dans le contexte du fédéralisme canadien, la gouvernance du Saint-Laurent relève du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux des cinq provinces qui bordent le

golfe du Saint-Laurent. À ce sujet, de nombreux problèmes se posent puisque le statut du golfe du Saint-Laurent demeure « une question ouverte, imprécise et non réglée » (Dorion et Lacasse, 2011, p.117). En effet, jamais la limite interprovinciale de 1964 qui partage les eaux du golfe entre les cinq provinces n'a été reconnue officiellement par le gouvernement fédéral ni considérée comme une entente légale et définitive par les tribunaux (Turmel, 2011). D'ici à ce que le gouvernement du Québec dispose de son propre Office extracôtier (en vertu d'une entente signée en 2011 et de futurs lois miroirs Canada-Québec sur les hydrocarbures extracôtiers et du projet de loi 49²⁴⁴ sur la mise en œuvre de l'Accord Canada-Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent), le golfe du Saint-Laurent et son plateau continental continueront d'être de juridiction fédérale, y compris pour la portion située à l'est de l'extrémité ouest de l'île d'Anticosti. Selon cette vision, l'avenir du golfe du Saint-Laurent se décide donc exclusivement au niveau fédéral. Toutefois, comme l'expliquent Dorion et Lacasse (2011), les contradictions restent nombreuses entre les positions du gouvernement fédéral et celles des provinces, ce qui crée un véritable contexte d'incertitude et de tensions.

Même si ce n'est que lorsqu'il obtiendra son propre Office extracôtier que le Québec pourra mener à bien ses actions sur son propre territoire de façon autonome, le projet continue d'avancer. D'ici là, le Québec ne pourra agir seul ni de son plein gré dans les eaux du golfe du Saint-Laurent. Il est utile de rappeler, par ailleurs, que la province terre-neuvienne dispose de son propre Office extracôtier (depuis 1987), tout comme celle de la Nouvelle-Écosse (depuis 1988). Chacune d'elles prend des décisions unilatérales sur l'avenir de la portion du golfe du Saint-Laurent qui lui appartient en ce qui concerne les enjeux pétroliers. D'ailleurs, Terre-Neuve-et-Labrador se trouve à partager une partie de la formation Old Harry et conteste la frontière de 1964 selon laquelle cette formation est située en territoire québécois. Cette contestation crée des tensions entre les deux provinces alors que le gouvernement du Québec veille au maintien de son intégrité territoriale en eau salée, en attendant de disposer de son propre Office extracôtier. Pour le moment, « [t]rois mécanismes institutionnels

²⁴⁴ <<http://www.mern.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=11291>>

différents délivrent des permis, réglementent et gèrent trois espaces marins qui correspondent respectivement au territoire maritime du Québec, de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse » (Dubé-Tourigny, 2014, p.58).

Il n'existe aucune entente de gestion intégrée entre les différentes provinces sur la question pétrolière et gazière. De plus, chaque province veille à ses propres intérêts et cherche donc à attirer les investisseurs pétroliers sur son territoire et obtenir ainsi la meilleure part du gâteau. En ce sens, la multiplication des Offices renforce la parcellarisation de la gestion des ressources minérales du golfe.

Par exemple, le Québec a entamé son propre processus d'EES de son côté, et Terre-Neuve a fait de même, avec un autre processus (une mise à jour d'une EES) sur un autre découpage du territoire.

Les évaluations environnementales sur l'impact des phases d'exploration et d'exploitation sont menées par chacune des provinces (y compris la Nouvelle-Écosse) et chacun des deux Offices existant actuellement. Aucune de ces évaluations « ne couvre l'entièreté de l'espace maritime constitué par l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent » (Dubé-Tourigny, 2014, p.58). L'aberration et les effets de ce découpage territorial ont été largement critiqués par les groupes émergents, dont la Coalition Saint-Laurent et de nombreux autres organismes environnementaux madelinots. À plusieurs reprises, l'écosystème du golfe a été malmené du fait de l'incohérence des différentes décisions prises en fonction des limites administratives et des frontières virtuelles imposées par des instruments qui, de plus, font eux-mêmes obstacle à l'élaboration d'une vision élargie de ce plan d'eau. Ainsi, malgré l'existence de la *Loi sur les océans*, la gestion du Saint-Laurent demeure fragmentée, en particulier à propos de tout ce qui touche la question pétrolière et gazière où la question du partage inégal des gains et des risques fait obstacle.

Cette non-intégration se rencontre également au sein même d'une province, par exemple au Québec, dans le cas de la mise en œuvre d'une politique conservacionniste menée par le MDDELCC. Cette politique vise à étendre, depuis 2010, les aires marines protégées, mais cette tentative se heurte à un obstacle parce qu'en même temps, le MERN a pour mandat de

mettre en valeur les ressources gazières et pétrolières de son territoire. Il faut noter que le MERN est un ministère puissant, en raison de son mandat de détermination de la vocation du territoire et du maintien de respect et de l'intégrité territoriale du Québec. C'est lui qui a le dernier mot pour ce qui est du choix de la vocation de certains territoires marins. À son côté, le MDDELCC incarne plutôt le rôle de « ministère de l'Impossible » (Poujade, dans Mercier, 2011, p.708).

Par ailleurs, les instruments ponctuels mis en place par les pouvoirs publics ont tous été, à un moment ou à un autre, orientés de façon à ce que des changements de qualification des enjeux ne soient pas effectués et que le débat sur la raison d'être de la filière n'ait lieu. Par exemple, le cadrage des EES prend pour acquis l'éventuelle exploitation et exploitation des hydrocarbures. Ces instruments sont transformés en pilotes automatiques d'une gouvernance qui n'est négociée qu'en apparence puisque la problématisation particulière des enjeux ne laisse presque aucune marge de manœuvre aux citoyens et autres acteurs engagés (Lascoumes et Le Galès, 2004). Par ces instruments, l'État cadre les débats et gouverne à distance en s'assurant de contrôler l'issue que connaissent les événements liés à des enjeux ayant des implications territoriales importantes.

Puisque la conflictualité ne peut avoir lieu ni se développer convenablement dans des instruments de participation du public qui sont faussés, il faut prendre au sérieux les initiatives mises en place par la Coalition Saint-Laurent pour infléchir la gouvernance du golfe et du fleuve. La Coalition a réussi à transformer des instruments ponctuels (même si leurs mandats étaient limités) en « tournois ». Ainsi, elle a contribué à la construction et à la valorisation de biens communs territorialisés et elle a enfin considéré le golfe dans son entièreté écosystémique en y impliquant les cinq provinces, invitant la mise en œuvre d'une gouvernance multiniveau pour l'avenir des littoraux et du golfe du Saint-Laurent. Le bien commun défini sur le golfe du Saint-Laurent a été mis en tension avec l'intérêt général défini par les pouvoirs publics intimement liés aux pétrolières. Ainsi, les acteurs locaux ont voulu jouer un rôle actif dans la définition de l'avenir des littoraux et du golfe du Saint-Laurent et ont cru en la mise en œuvre d'une gouvernance multiniveau.

1.3 Quelle gouvernance pour le dossier des hydrocarbures terrestres?

Dans le cas des hydrocarbures terrestres, le gouvernement fédéral ne dispose pas de compétences, puisque les provinces sont propriétaires des ressources naturelles situées sur leur territoire et qu'elles ont les compétences pour intervenir dans leur gestion, leur exploitation et leur conservation. Les provinces disposent également de pouvoirs sur toutes les matières d'une nature purement locale (article 16 de la Constitution de 1867).

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles joue un rôle clé puisque c'est lui qui délivre un certain nombre d'autorisations aux promoteurs, et la *Loi sur les mines* lui confie d'ailleurs de grandes responsabilités (voir Chapitre VI). C'est ce qui a créé un conflit lorsque les municipalités ont voulu légiférer pour la protection de leurs eaux potables à l'arrivée des projets d'exploitation des hydrocarbures terrestres. Cette loi n'était basée sur aucune vision de développement durable et maintient un régime qui « reflète les préoccupations d'une autre époque » (Baril 2013, p.23). De plus, les échecs consécutifs des différentes tentatives de réforme de cette loi (trois tentatives en quatre ans) rendent compte du poids du lobby pétrolier dans le dossier des hydrocarbures terrestres. Comme le résume très bien Baril (2013, p.6), « [l]'approche de l'État envers les ressources du sous-sol – qui est de favoriser leur mise en valeur – transcende toujours la pièce maîtresse du droit minier dans la province ».

Malgré l'absence d'instruments dans certains cas, et surtout la mainmise du secteur privé sur un instrument de niveau régional dans un autre cas (celui du premier Forum régional sur les hydrocarbures), nous avons vu s'organiser une gouvernance immanente grâce à des mouvements populaires et à une mise en réseau des municipalités. Nous avons observé une expansion des résistances quand les acteurs ont rattaché les questionnements sur le gaz naturel des Îles-de-la-Madeleine à ceux sur le gaz de schiste et l'exploration pétrolière sur le continent du Québec. Un réseau de municipalités s'est constitué au cœur de ce processus de résistance avec l'adoption d'un règlement sur l'eau et les distances séparatrices des puits. L'adoption de ce règlement par de nombreuses municipalité a permis de freiner les activités liées au gaz de schiste, les activités pétrolières en Gaspésie et jusqu'au projet de Gastem aux Îles-de-la-Madeleine. En outre, des mouvements populaires madelinots se sont battus pour

obtenir la mise en place d'audiences du BAPE. À l'occasion de ces audiences, ils ont pu faire valoir non seulement la fragilité des ressources en eau de leur écosystème, mais aussi les besoins d'un regard global et cohérent sur l'ensemble de la stratégie énergétique du Québec, et ce, malgré le mandat limité du BAPE.

Ainsi, dans les deux dossiers analysés, nous avons constaté que les communautés côtières sont exclues et qu'elles ne peuvent prendre part aux décisions qui concernent l'avenir de leurs zones côtières. Des instruments ponctuels tronqués ont été mis en place pour tenter de fabriquer un consensus favorable au développement des projets et éviter le plus possible la contestation. Nous avons pu mettre en évidence l'écart entre les visées de la GIZC du point de vue conceptuel, misant sur une logique de subsidiarité descendante, et sa mise en œuvre concrète. Nous avons relevé plusieurs éléments pouvant expliquer le manque de débats et la faible affinité des instruments de GIZC avec la conflictualité, notamment en raison des nombreux effets de l'instrumentation. Nous proposons maintenant de revenir sur ce que notre cadrage de l'instrumentation de l'action publique nous a donné la possibilité de mettre en évidence et sur les implications de nos choix méthodologiques.

2 Les forces et limites d'un cadrage par l'instrumentation de l'action publique et des choix méthodologiques

Notre cadre théorique sur l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) nous a donné les outils pour faire ressortir le choix d'instruments et leur mise en œuvre afin de décoder les modes de gouvernance qui les sous-tendent. D'une part avec ce cadrage, nous observons que lors de la rencontre du comité ZIP (instruments de GIZC) avec des moments de débats portés par les instruments d'évaluation et de participation (tel que le BAPE), le comité ZIP doit sortir de sa neutralité (par l'intermédiaire d'un « voice existentiel ») pour rester dans le réseau d'acteurs qui se prononce. Cela engendre des mouvements légèrement agonistiques en faisant en sorte que le comité ZIP participe au débat sur les règles du débat, mais aussi en revendiquant une prise de parole solidaire avec les acteurs plus contestataires. Après avoir exprimé un « voice existentiel », le comité ZIP

reprend une position loyale plus neutre tout en suivant activement l'évolution du débat et de la conflictualité.

D'autre part, l'instrumentation, nous a permis de constater que, bien que plusieurs instruments d'action publique soient déployés pour contribuer au développement de réflexions et d'actions intégrées et participatives, plusieurs instruments tendent à orienter le débat en faveur du développement des projets d'hydrocarbures ou se révèlent peu capables de porter la conflictualité ambiante. À ce sujet, nous avons exploré les composantes techniques des instruments (questionnaires, cartes, procédures) et leurs composantes sociales (représentations des enjeux, légitimité des acteurs, place de la conflictualité). Nous proposons de revenir sur quelques éléments de l'instrumentation qui nous ont aidée à comprendre la place de la conflictualité dans les instruments de GIZC.

D'un point de vue méthodologique, l'heuristique des deux projets liés aux hydrocarbures nous a donné la possibilité de mener une réflexion sur la conflictualité dans les instruments de GIZC. En effet, la question des hydrocarbures, en raison des risques environnementaux et du contexte du développement durable et des changements climatiques, est une question controversée qui revêt une forte dimension territoriale, ce qui nous a conduite à observer comment les instruments de GIZC ont abordé la conflictualité entourant ces projets. Dans la section suivante, nous reviendrons sur quelques éléments clés de l'instrumentation à partir de nos deux dossiers. Par ailleurs le cadre de l'instrumentation aborde l'action publique à partir de cinq dimensions : les acteurs, les représentations, les processus, les institutions et les résultats.

2.1 Les instruments de GIZC au regard de la difficile question de la conflictualité

2.1.1 Des acteurs et des instruments

Le fait que nous ayons suivi deux projets en constante évolution nous a donné l'occasion d'observer le mouvement des acteurs d'un instrument à l'autre et d'éviter des processus de rationalisation *a posteriori*. Ces choix méthodologiques ont aussi permis d'observer l'impact des événements survenus en cours de route sur les instruments. Aussi, grâce à notre cadrage

théorique, nous avons pu pousser la réflexion plus loin et montrer comment les possibilités des acteurs ont été affectées par les instruments.

D'ailleurs, nous sommes entrée sur notre terrain en participant au Forum interprovincial aux Îles-de-la-Madeleine, ce qui nous a d'emblée donné la possibilité d'observer les acteurs en action et, en même temps, de saisir le fonctionnement de cet instrument de l'intérieur. Ce moment a été aussi pour nous une façon d'assister à la réaction des mouvements populaires contre l'instrument et les projets en développement puisqu'un contre-forum sur les hydrocarbures se déroulait en parallèle. En suivant ainsi les acteurs engagés dans la conflictualité, nous avons pu décoder la manière dont les instruments de GIZC sont utilisés par les acteurs pour appréhender la conflictualité.

Les instruments ont souvent forcé les acteurs à réagir dans l'urgence et à préparer leurs prises de parole dans un laps de temps très court, comme ce fut le cas lors du processus de participation publique proposé en ligne basé sur un long questionnaire pour l'EES2. Ce qui a incité les groupes environnementaux à produire des mémos, des mémoires types, des réunions de vulgarisation dans l'espoir d'amener le plus d'acteurs possible à participer. Les acteurs se sont retrouvés à devoir participer à une multitude d'instruments ponctuels durant très peu de temps, et aussi à devoir mobiliser à nouveau, d'une élection à l'autre, toutes leurs ressources pour poursuivre leur résistance et continuer à faire valoir leurs arguments. Les instruments engendrent donc des pressions et un stress sur le temps et les ressources des acteurs engagés qui doivent, de surcroît, exercer une vigilance constante à l'égard des techniques de l'instrument (indicateurs, cartes proposées, fractionnement des phases d'exploration et d'exploitation, etc.) et des règles du jeu, qui peuvent changer rapidement et être reformulées de façon à les exclure des discussions. D'ailleurs, le regard critique développé par les acteurs nous a également aidée à détecter des lacunes dans les instruments et même, au-delà de ces lacunes, à percevoir un certain cynisme de la population à l'égard des pouvoirs publics.

2.1.2 Des représentations véhiculées par les instruments et par les acteurs

Les instruments ont véhiculé des représentations d'un environnement marin morcelé (EES), de plateformes pétrolières naturellement implantées dans le paysage côtier (vidéos de GENIVAR), de risques quasi inexistantes et de retombées économiques nombreuses. Ces représentations propagées par les instruments sont indicatives d'une tentative d'imposer dans le débat une vision des enjeux qui n'était ni globale ni intégrée.

Les promoteurs des projets ont tenté de « verdir » leur industrie en utilisant les instruments pour créer une image « verte, durable et locale » de leur projet. Par exemple, c'est ce qui s'est produit quand une aire marine protégée a été présentée au public comme un rempart en cas de marée noire, comme un usage inoffensif qui s'intégrerait parfaitement aux paysages bucoliques. Du côté des hydrocarbures terrestres, il a été possible d'observer le même genre de travail sur les représentations des projets.

2.1.3 Des instruments processuels en constante évolution

Ensuite, nous avons constaté que, de gouvernement en gouvernement, les démarches processuelles se sont multipliées. En effet, au cours de notre prise de données, plusieurs changements de gouvernement ont eu lieu. Nous avons été témoin de périodes d'annonces et de promesses (périodes électorales) entrecoupées de périodes plus calmes de prise de repères (début de mandats). Ce rythme discontinu nous a obligé à interrompre durant de longs moments notre analyse, le temps de bien saisir les changements affectant les instruments que nous suivions. Ce rythme discontinu avait cependant l'avantage de replacer les instruments au cœur des rapports gouvernants/gouvernés et de nous aider à saisir la conflictualité en profondeur d'un gouvernement à l'autre. Ces difficultés ont été l'occasion pour nous de perfectionner notre approche méthodologique itérative en l'adaptant au rythme de l'évolution de l'actualité et en maintenant un système de validation et d'intégration de cette actualité en continu. De cette façon, notre méthodologie diachronique a été particulièrement efficace pour saisir les changements apportés au fil du temps aux instruments entre autres en surveillant en quoi des changements de nature plus techniques entraînaient des changements dans la dynamique sociale, les luttes de pouvoir et la conflictualité. Cela nous a conduit à faire des

allers-retours constants entre notre processus d'analyse et l'actualité. Dans le même esprit, nous avons suivi de loin les processus mis en œuvre par la province de Terre-Neuve-et-Labrador, entre autres celui de mise à jour des EES mené par l'Office extracôtier Terre-Neuve-et-Labrador.

Ce contexte extrêmement riche et mouvant nous a néanmoins donné la possibilité de valider et de nuancer notre argumentaire, et aujourd'hui encore, l'actualité très riche nous offre de nombreuses pistes de réflexion à suivre.

2.1.3.1 Des changements aux instruments et leurs portées

Le cadrage par l'instrumentation de l'action publique nous a donné l'occasion de remettre en question les changements effectués autour et dans les instruments ainsi que les effets de la problématisation véhiculée par ces instruments. Nous avons vu certains de ces instruments se transformer au fil du temps, mais sans réel changement d'objectifs. Par exemple, le CTH s'est transformé en TCH mais en gardant le même mandat, toujours très centré sur le partage d'information. Pourtant, ce changement, visant à stabiliser l'instrument a eu une réelle portée puisqu'il a mené à l'exclusion des acteurs contestataires. Dans ce cas, les changements se sont avérés une manière de revoir les règles de fonctionnement pour limiter la conflictualité qui pourrait se produire à l'intérieur de l'instrument.

Nous avons également entrevu l'arrivée de nouveaux instruments, comme la TCR. Puisqu'elle s'ouvre à des problématiques régionales plus vastes que celles couvertes par la ZIP et son PARE, quelles seront les nouvelles problématiques auxquelles elle pourra s'adresser? Effectivement, les enjeux liés aux hydrocarbures seront fort probablement abordés par cet instrument, ce qui laisse croire à son ouverture à la conflictualité.

Par ailleurs, de gouvernement en gouvernement, on a d'abord observé un vide en ce qui concerne les instruments de participation du public, puis une succession d'instruments divers (EES, consultations pour une nouvelle politique énergétique), sans réels changements d'objectifs d'un à l'autre, mais avec des modifications des règles de fonctionnement. Ces changements ont forcé les acteurs à rester attentifs aux subtilités des instruments et les ont

amenés à s'approprier leurs nouvelles règles ou à les refuser (Faure, Leresche, Muller et Nahrath, 2007). Par contre, dans le cas des Forums régionaux, on a pu assister aux interventions d'acteurs qui ont résisté aux règles de ces instruments et ont réussi à imposer des changements d'objectifs. Ces résistances ont conduit à la mise en place d'un instrument vraiment renouvelé, même si son nom est resté inchangé.

2.1.3.2 Les nuances à propos des logiques de représentation dans les instruments

Les instruments de GIZC ont dû faire face à la question des grands projets liés aux hydrocarbures, mais ils n'ont pu aborder la conflictualité que partiellement. Cela s'explique par la nature de ces instruments (par exemple le comité ZIP et le CTH) et surtout les différentes logiques de représentation présentes au sein de ces instruments. En effet, lorsqu'un instrument (comme le comité ZIP et la TCH) est constitué de membres qui sont des représentants de différents secteurs ou de divers organismes, ces représentants ont le devoir de se rapporter au groupe qu'ils représentent. Cela fait en sorte que la prise de parole des acteurs en leurs noms propres est difficilement légitime. C'est d'ailleurs ce phénomène qui a mené un chercheur à utiliser l'expression « illusion du tour de table » (Billet, 2006, p.2).

De plus, les acteurs sans « étiquette » et les simples citoyens profanes se retrouvent marginalisés ou exclus au sein d'instruments fonctionnant selon la logique de la représentation. De ce fait, ces instruments, qui se veulent intégrateurs, se trouvent plutôt à ignorer le point de vue qui ne relève d'aucune organisation constituée. Cette logique de représentation contribue donc à limiter la conflictualité dans des états peu agonistiques au sein des instruments.

On voit d'ailleurs les impacts de la représentation dans le cas du CTH qui a sciemment modifié ses règles au moment de devenir la TCH. Au départ, ces règles étaient floues, ce qui laissait la place à des représentants des groupes populaires. Cependant, un changement dans les règles de représentation est venu limiter la prise de parole lorsque celle-ci est devenue très agonistique dans l'instrument et à l'extérieur de celui-ci. Ainsi, des changements de règle

subtils et qui semblent anodins ont comme effet d'exclure les groupes populaires et ainsi d'éliminer la conflictualité. Des instruments de concertation en arrivent à se déconnecter de la base et des citoyens de cette façon : en jouant sur les règles de représentation et en mettant en œuvre des processus qui, officiellement, visent la concertation, mais auxquels les citoyens ordinaires ne peuvent pas participer directement.

Ainsi, la logique de représentation fait en sorte que la prise de position individuelle est très difficile. Ceci favorise le fait que les instruments qui auraient pu susciter le débat et peut-être la prise de position collective restent confinés à un rôle de partage de l'information. Or en tant qu'instrument d'information, l'instrument contribue et justifie la présence et l'importance accordée aux experts et technocrates pour nourrir la finalité de l'instrument. De plus, ces instruments ont réussi à écarter la conflictualité en suivant une orientation où l'information et l'expertise dominent. Ce sont nécessairement des experts ou des technocrates qui se trouvent au cœur de l'instrument. Ceci crée un effet de dépolitisation des instruments, puisqu'ils limitent les échanges à des considérations trop techniques. Bien que recevoir et intégrer de l'information constitue une étape préliminaire incontournable avant d'entrer dans un débat public, il reste que des espaces et des moments permettant un véritable accès au débat sont nécessaires dans un deuxième temps.

2.1.4 Des instruments comme des institutions sociales

Comme l'expliquent Lascoumes et Le Galès (2004, p.16), les instruments sont des institutions, « car ils déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets de rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leur offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes ».

Ainsi, le comité ZIP peut être compris comme une institution sociale avec une philosophie propre et des valeurs. D'ailleurs, depuis l'origine du comité ZIP, la concertation y a été définie comme un processus central et continu. L'identité de cet instrument de GIZC est donc principalement définie par la concertation. Une rupture du dialogue s'y produisant aurait un fort impact sur cette identité puisque le principe même de l'existence du groupe serait atteint.

Cela est un autre moyen d'expliquer pourquoi des instruments de même nature que les comités ZIP restent très prudents à l'égard de la conflictualité. Une prise de parole trop agonistique pourrait mettre en péril l'identité même du groupe, d'où la volonté de préserver la sociabilité à l'intérieur de cet instrument.

De plus, il faut prendre en considération le fait que l'entrée dans la conflictualité peut s'avérer très coûteuse sur le plan social dans un territoire comme les Îles-de-la-Madeleine, où les liens forts entre acteurs prédominent. Les organismes comme le comité ZIP vivent donc une situation de double tension (à l'intérieur comme à l'extérieur de l'instrument) à l'égard de la conflictualité. Il faut toutefois admettre qu'à plusieurs reprises, cette philosophie basée sur la concertation a quand même permis de déjouer la logique de gestion par projet que les bailleurs de fonds ont, à un certain moment, tenté d'imposer à l'instrument – logique qui aurait risqué d'écarter encore davantage la conflictualité de l'instrument puisque celui-ci aurait été forcé de se concentrer sur une seule problématique et aurait évité d'aborder des enjeux conflictuels.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que, parmi l'ensemble des instruments que nous avons examinés, c'est avec des instruments comme le BAPE que les acteurs des communautés côtières ont la capacité d'agir la plus grande, notamment en permettant l'expression des conflits et des oppositions lors des audiences publiques (présentation de mémoires). C'est aussi un instrument qui privilégie la transparence et l'impartialité qui contribue à l'échange et la construction d'arguments privilégiant la mise en débat. De plus, malgré la perte de légitimité du BAPE causée par le resserrement de ses mandats au cours des dernières années, les acteurs engagés réussissent à s'appropriier l'instrument pour y faire valoir la conflictualité en forçant l'expression de leurs points de vue. La deuxième partie du BAPE (les audiences publiques) permet aux citoyens ordinaires de prendre la parole et d'exprimer la non-acceptabilité sociale des projets. Quelle que soit l'issue de la décision prise à la suite du BAPE, l'instrument laisse des traces matérielles (accès public des données : mémoires, documents déposés, retranscriptions des audiences) très utiles dans le contexte d'une résistance qui se construit d'instrument en instrument. D'ailleurs, Lascoumes et Le Galès (2004, p.14) invitent à suivre ces traces matérielles pour saisir les instruments.

De nombreux acteurs engagés réclament d'ailleurs que les EES soient dorénavant menées par le BAPE (un BAPE générique) (Gauthier et Simard, 2011, p.53; Gauthier, Simard et Waaub, 2011, p.53). Toutefois, les acteurs se sont également construits des représentations de l'instrument et de leur manière de participer aux instruments. Par exemple, les mandats sélectifs et limités confiés au BAPE ont affecté la représentation qu'avaient les citoyens de cet instrument et ils le feront savoir par le biais de lettres ouvertes et de différentes tentatives pour infléchir son mandat.

2.1.5 Des effets inattendus des instruments

À ce propos, on a pu constater que, parmi les effets inattendus des instruments de concertation permanents, on trouve des effets d'inertie et d'impossibilité de prendre des positions de façon claire ou tranchée lorsqu'un débat se polarise, même lorsque l'on peut penser que la protection des milieux côtiers le nécessiterait. Par ailleurs, lorsqu'au final ces derniers ne laissent pas davantage libre cours à la conflictualité, cela entraîne le besoin sans fin de nouveaux instruments participatifs.

Un autre effet inattendu est que les rapports, les recommandations et les bilans (par exemple les recommandations du BAPE et des EES), qui sont des résultats produits par des instruments, sont parfois utilisés, malgré eux, par des acteurs engagés pour faire valoir leurs arguments contre le cadrage d'un autre instrument et contre la problématisation qu'il tente d'imposer (BAPE 2013 et EES2).

Le dernier effet inattendu est le fait que les instruments produisent, au fil du temps, des apprentissages collectifs (Simard, 2006, p.115) qui renforcent les capacités de résistance des acteurs, comme nous avons pu le voir au sujet de la préparation des acteurs aux audiences du BAPE de 2004 et de 2013 aux Îles-de-la-Madeleine. Dans le cas d'acteurs engagés dans des rapports avec un instrument d'action publique, cet apprentissage se définit « comme l'intériorisation de nouveaux savoirs par les acteurs visant à insérer les leçons du passé et de nouvelles informations dans un nouveau cadre interprétatif » (Bherer, 2011, p.123). Les acteurs engagés ont donc appris à connaître les règles de fonctionnement de l'instrument et

à s'en servir pour apporter les arguments qui leur permettent de construire un bien commun de rechange lors de nouveaux « tournois ».

3 L'émergence d'une grille analytique pour une lecture de la conflictualité

La grille analytique que nous avons proposée permet de croiser une adaptation du modèle de Hirschman (1970) – *exit, voice, loyalty* – avec une lecture graduée de la conflictualité allant de l'état agonale à l'état polémique (Freund, 1983). Notre grille est également inspirée des travaux de Grima et Glaymann (2012) qui tiennent compte des comportements passifs comme des comportements actifs. Par ailleurs, cette grille nous a permis de contribuer à deux niveaux. D'une part, en poursuivant la réflexion amorcée par Le Bourhis et Lascoumes (2014) sur les phénomènes de résistance dans les instruments, en apportant des nuances à la grille de Hirschman et en ajoutant une lecture en mouvement de la conflictualité. Nous rejoignons Le Bourhis et Lascoumes sur l'intérêt d'examiner « les diverses mobilisations d'opposition, incluant les pratiques, actions ou discours de contestation d'un dispositif de pouvoir, destinées à en limiter ou à en annuler et à en saper la légitimité » (Le Bourhis et Lascoumes, p.496), mais aussi les résistances plus discrètes à l'interne dans les instruments. Nous apportons une lecture en demi-teintes en termes de gradation de la conflictualité sur l'axe agonistique en examinant des instruments de concertation et des moments de participation du public. D'autre part, nous avons pu apporter une réflexion en termes de trajectoire active ou passive dans un contexte d'arrivée de gros projets territoriaux et de poursuivre les nuances autour du « *voice* » de l'analyse apportée par Desse, Pierre et Lucien (2012).

Effectivement, saisir les comportements les plus subtils en ce qui concerne la conflictualité exige une lecture en demi-teintes. Par exemple, le fait de ne pas prendre la parole peut se justifier de différentes manières. En effet, il peut s'agir d'une position de *loyalty* qui s'explique par un « devoir de réserve », ou d'un refuge momentané en dehors des enjeux agonistiques pour protéger les liens forts, ou encore d'un comportement imposé qui vise à bâillonner les acteurs, etc. Il a été possible de détecter toutes ces nuances grâce à notre méthodologie, qui comporte une immersion sur une longue période de temps sur le terrain

d'étude, et à notre cadrage théorique, qui tient compte des effets inattendus produits par les instruments.

Dans un premier temps, cette grille d'analyse nous a donné la possibilité d'exposer, grâce à la catégorisation de comportements spécifiques, la variété des stratégies adoptées en termes d'expression de la conflictualité. Dans un deuxième temps, elle nous a permis, d'un point de vue dynamique, de présenter les trajectoires de la conflictualité et d'indiquer des mouvements plus ou moins agonistiques ainsi que des basculements dans le registre du polémique.

Cela nous a amenée à faire deux principaux constats. Premièrement, les groupes d'acteurs qui participent à des instruments de concertation ou à des démarches concertées arrivent difficilement à obtenir la possibilité de s'exprimer en termes agonistiques. Cela explique que ces instruments soient souvent critiqués pour leur manque d'ouverture au débat. Toutefois, nous avons remarqué qu'à certains moments ponctuels, ces instruments (BAPE 2004; et 2013) pouvaient favoriser une prise de position agonistique, parce qu'un travail de valorisation très large avait été mis en place à propos de la prise de parole. Ceci ouvrait alors directement à une réflexion sur les conditions de la prise de décision. Deuxièmement, ce sont les mouvements populaires (comme Madelinots pour le respect du Golfe (MRG), Madelinots en alerte, Énergie Alternative) qui recourent le plus facilement au registre de l'agonistique et du polémique, puisqu'ils ne sont cooptés par aucun instrument permanent. Ils peuvent faire valoir leur argumentaire et chercher des appuis à l'extérieur de leur territoire. Ils récupèrent alors tous les acteurs ne disposant d'aucune « étiquette » officielle ou ne trouvant pas leur place dans les instruments de représentation et tentent de transformer les instruments en moment de « tournois ».

3.1 Les forces et les limites de notre grille d'analyse

Nous avons effectué des apports au modèle traditionnel de Hirschman, notamment pour en augmenter la capacité explicative dans le contexte de l'action publique. Par exemple, proposer le concept de *voix* existentiel nous semblait particulièrement important pour arriver à rendre compte de prises de paroles ponctuelles et peu agonistiques qui s'inscrivaient

solidairement aux côtés de prises de paroles plus contestataires dans des moments-clés. Nous avons aussi choisi de proposer un *voice* concerté pour désigner les prises de parole plus consensuelles qui atténuent les messages d'opposition un peu trop frontaux tout en rassemblant plus d'acteurs. Ce sont ces caractéristiques qui font en sorte que des leaders choisissent ce *voice* également. Ces *voices* sont aussi fortement associés aux instruments de GIZC. Nous avons également voulu désigner certains comportements contestataires plus personnalisés et plus subjectifs tels que ceux du *voice* artistique, dont certains comprennent une note de cynisme que nous retrouvons aussi associée à la polémisation des prises de positions.

Les mécanismes de résistance ont été particulièrement intéressants à examiner sous la loupe de l'*exit*. Certains de ces comportements diversifiés ne sont pas très radicaux au départ et ils demeurent assez subtils, comme l'*exit* de neutralisation. Cependant, en réaction aux blocages successifs des acteurs et à la réduction de leur marge de manœuvre (*exit* d'exclusion forcée »), ces comportements finissent par se polémiser (*exit* de boycott).

On a également pu distinguer divers comportements de type *loyalty* qui, sous une apparence générale d'apathie, peuvent relever de comportements forts différents, comme le *loyalty* de laisser voir venir, qui laisse présager des comportements plus actifs, et le *loyalty* de laisser-faire qui est plus fataliste que le premier. Par exemple, au cours de l'été 2015 nous avons pu constater que les pêcheurs sont sortis d'un *loyalty* de laisser voir venir pour finalement prendre position sur le dossier des hydrocarbures marins.

Grâce à notre approche compréhensive en profondeur, nous avons donc pu développer une grille analytique permettant d'effectuer une lecture de la conflictualité qui offre un large spectre de comportements analysés de façon inductive et critique.

En ce qui concerne l'étude de cas unique et la portée de notre analyse en termes de généralisation, nous sommes consciente de la limite de nos conclusions, surtout à propos des méfaits des liens de sociabilité dans la conflictualité spécifique aux Îles-de-la-Madeleines. Nos données ont principalement porté sur la spécificité du territoire madelinot et des insulaires qui y vivent. Nous avons d'ailleurs misé sur ces particularités pour obtenir une

image la plus juste possible de la conflictualité. Par contre, deux éléments nous font croire que notre analyse a la capacité de susciter des réflexions générales. D'une part, le cas madelinot offre, malgré sa petite taille, un contexte qui rassemble un grand nombre de problématiques qui permet de saisir la complexité des enjeux côtiers. En effet, nous croyons que le territoire madelinot constitue un « archétype » et que ses problématiques peuvent se retrouver dans d'autres territoires maritimes de l'est du pays, ce qui lui confère une forte portée heuristique en matière d'analyse de la conflictualité. D'autre part, les deux projets que nous avons examinés mettent en perspective des mécanismes de résistance qui peuvent s'appliquer à d'autres projets controversés même sur des territoires en dehors des zones côtières. Également, ils permettent tous deux de soulever les deux questions de portée générale suivantes. Comment cinq provinces du Canada pourraient-elles mettre en place une gouvernance interprovinciale sur la question pétrolière et gazière tout en tenant compte des communautés côtières? Et quel modèle de développement pourrait nous permettre de nous affranchir de la dépendance aux hydrocarbures?

Enfin, nos deux dossiers ont conjointement éclairé et mis en perspective les questions côtières et maritimes et réussi à faire dialoguer différents niveaux de gouvernance.

3.2 Les mouvements : entre logiques d'exclusion, polémisation et refuge dans le silence

Les mouvements d'une stratégie à l'autre sont nombreux; ils montrent que les positions des acteurs évoluent et demeurent susceptible de changer au fil du temps. Nous avons observé des logiques qui se renforçaient mutuellement et à ce sujet, nous voulons souligner la tendance à la polémisation. Quand les prises des paroles devenaient trop critiques à l'intérieur des instruments, des mécanismes d'exclusion se mettaient en place (*exit* d'exclusion forcée). Ensuite, plus les mécanismes d'exclusion des acteurs se répétaient, plus les acteurs se déplaçaient, sur l'axe de la conflictualité, vers un état polémique et adoptaient alors des *voices* contestataires polémiques, comme nous l'avons vu dans le dossier des hydrocarbures terrestres tant aux Îles-de-la-Madeleine qu'à Gaspé (voir la Figure 7.17). Nous constatons donc que le mouvement de polémisation est corrélatif à l'expulsion de la conflictualité par

les instruments. Ce mouvement s'est maintenu malgré les « coûts » que cet engagement pouvait demander en matière de temps, d'implication émotive, d'efforts et de fragilisation des liens forts.

Le point de basculement dans le polémique est atteint lorsque se rompt le dialogue entre des acteurs qui entrent en conflit. Dans ce cas, un état agonistique aurait plutôt permis le maintien continu de leur lien. Le passage vers le polémique peut certes conduire à des comportements très négatifs (comme de la violence et de la destruction), mais il peut aussi comporter l'avantage de créer un électrochoc qui force une remise en question ou raffermir la détermination des acteurs engagés (Forums régionaux).

Ce mouvement peut aussi être provoqué par le promoteur d'un projet, comme cela a été montré dans le cas de Gastem, qui a d'une part ignoré les revendications des acteurs opposés à son projet et qui, d'autre part, a utilisé un registre très polémique pour dénigrer ces acteurs à la suite de la décision de la mise en place d'un moratoire sur le gaz de schiste et de la publication du rapport du BAPE. À ce sujet, Marcil (2015) explique que les pétrolières sont les premières à utiliser des registres de guerre très polémiques dans leurs campagnes publicitaires pour faire accepter leur projet²⁴⁵. Par contre, après le mouvement vers un état polémique, certains acteurs choisissent de se réfugier dans le silence, soit pour préserver des liens forts, soit par désillusion, soit par usure. Par ailleurs, nous croyons que plus les acteurs se polémisent, moins ils arrivent à s'introduire dans les instruments de GIZC et à y participer activement. Ces mouvements mettent en lumière que la conflictualité est omniprésente, mais aussi qu'elle est renvoyée d'un instrument à l'autre, voire étouffée, ce qui crée un climat de tensions continues qui peut conduire à tout moment à des explosions de la conflictualité.

²⁴⁵ Marcil (p.131) illustre ses propos en faisant référence à un article paru sur le site de Radio-Canada.ca et révélant la stratégie agressive de marketing utilisée par la compagnie TransCanada : « “Armer”, “combat”, “attaques”... le vocabulaire de TransCanada ne trompe pas. La compagnie est en guerre pour faire accepter son projet de pipeline de 12 milliards de dollars, pour acheminer le pétrole des sables bitumineux vers l'Est. La documentation stratégique produite entre mai et août 2014 a été réalisée avec l'appui d'une des plus importantes firmes de relations publiques au monde, Edelman » (Gerbet, 2014)

3.3 Les « tournois » et les moments de résistance

Une fois la conflictualité à l'extérieur des instruments, nous avons observé qu'elle a été prise en charge par plusieurs mouvements populaires et des coalitions organisées d'acteurs qui ont joué un rôle clé pour la faire valoir. Ces groupes ont notamment créé et transformé des instruments en espaces de débat public. Ils ont mis en place des « tournois » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p.52) et instauré des lieux d'affrontement où différentes manières de problématiser les projets se sont mesurées l'une à l'autre. On constate que ces épreuves ont donné la possibilité aux acteurs habituellement exclus des instruments de participer à des exercices de qualification et de pondération, et de mettre de l'avant les mérites de leurs arguments.

Ces « tournois » illustrent bien l'organisation des résistances par les acteurs concernés. Nous avons également observé ces résistances au moment de la formulation et de la mise en œuvre des instruments. Ces phases se constituaient au moyen de techniques de qualification d'élargissement de l'« espace de concernement » (Torre *et al.*, 2010, p.9), c'est-à-dire de transfert de réflexions d'une problématique à une autre. Une des manières de construire ces qualifications (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) était de puiser dans la mémoire collective, de bâtir un discours autour d'une identité commune, de faire remonter à la surface d'anciennes problématiques, mais aussi d'acquérir et de développer des connaissances très pointues sur différents projets et de trouver des solutions de rechange aux projets contestés. Ces efforts de résistance agonistique à l'extérieur des instruments comme à l'intérieur d'eux étaient nécessaires, puisque la GIZC effective n'a pas pu pour les raisons institutionnelles évoquées contribuer à la construction d'un bien commun qui s'opposait à celui proposé par les pouvoirs publics.

4 La GIZC mise au défi des enjeux multiniveaux : bilan et constats généraux

Les Madelinots ont misé sur les instruments de concertation dès la fin des années 70 pour défendre leur droit de participer aux décisions concernant l'exploitation de leurs ressources et le développement de leur territoire, entre autres à l'occasion des débats sur un projet de

mines de sel. On peut même affirmer que les Madelinots, il y a quarante ans, posaient déjà, en prenant part aux premières expériences de participation du public, les bases de la reconnaissance de la participation du public dans le développement de projets liés à l'exploration des ressources ou affectant la qualité de l'environnement. Ils ont également instauré le réflexe d'exercer une vigilance citoyenne à propos de tout projet concernant leur territoire. Cet héritage s'est transmis au fil du temps, et la manière de se concerter s'est aussi développée graduellement, en fonction des instruments déployés. Ainsi, au cours des années 1990 à 2000, une culture de la concertation s'est mise en place au moyen de multiples instruments (comités ZIP, comités côtiers, tables de travail liées à la municipalité). Aujourd'hui, il existe de nombreux instruments et processus qui sont en fonction depuis plus d'une quinzaine d'années, auxquels se sont ajoutés de nouveaux instruments comme les TCR. Lors des débats sur des projets de nouveaux usages liés à l'industrie des hydrocarbures, nous avons pu examiner en profondeur la manière dont les rapports gouvernants/gouvernés prenaient forme dans les instruments. Nous faisons les constats d'un décalage entre les cadres normatifs proposés et la gestion effective des mers et des littoraux. Les instruments de GIZC et la participation du public sont instrumentalisés dans le but d'évacuer toute forme de conflictualité et d'arriver ainsi à construire un consensus favorable aux projets.

4.1 Le décalage entre les cadres normatifs et la gestion effective des mers et des littoraux

Il existe un net décalage entre, d'une part, la gestion intégrée des zones côtières et la mise en place d'instruments de concertation et de participation du public tels que préconisés par les pouvoirs publics et les cadres normatifs d'action, et, d'autre part, les mécanismes de gouvernance effectifs et technicistes des gouvernements fédéraux et provinciaux. Notre étude de cas a mis en évidence différents processus de concertation et de consultation qui s'avèrent complètement étrangers aux réelles prises de décision relatives aux ressources naturelles dans le golfe du Saint-Laurent et aux Îles-de-la-Madeleine. C'est d'ailleurs par l'entremise d'une réflexion sur le rôle et la place de la conflictualité que nous en sommes arrivée à ce constat.

En nous basant sur les instruments d'action publique, nous avons pu mettre en évidence des choix de politiques publiques et leurs caractéristiques (Lascoumes et Le Galès, dans Radji, 2006, p.7). Nous avons constaté que des stratégies de développement, des décisions prises à l'égard des ressources naturelles (comme les hydrocarbures) et des lois vétustes ont tendance à étouffer la conflictualité (Bobbio et Melé, 2015).

En dépit du fait que l'on prétend souhaiter la participation du public, en mettant en place des instruments de concertation et de consultation, on se retrouve souvent face à des processus d'information et de communication plutôt que de véritables processus de participation et de mise en débat. Ceci crée un décalage important entre les cadres normatifs de mise en œuvre du développement durable et la gestion effective des mers et littoraux. Au lieu d'une prise en charge conjointe avec les acteurs locaux, notre analyse met en évidence des modes de fonctionnement très hiérarchiques avec une concentration des pouvoirs de décision aux mains de l'État. C'est dans ce contexte que nous réinterprétons l'expression de l'« illusion du tour de table » de Billé (2006, p.2). Les instruments proposent davantage de l'information et de la communication qu'un véritable exercice de participation, ce qui les place au niveau le plus bas de l'échelle de participation proposée par Beuret (Annexe A.6). Cela crée un contexte de faux-semblant autour des instruments de participation du public qui renforce le réflexe des citoyens de recourir à des méthodes plus polémiques pour exprimer leurs positions.

De par les représentations spécifiques des enjeux, les instruments tendent à imposer des interprétations (ex. des découpages des territoires), à suggérer des systèmes explicatifs (Lascoumes et Simard, 2011 p.20) et cela sans égard aux divers points de vue et études à l'appui. Ces mécanismes d'appropriation et de reformulation (Lascoumes et Simard, 2011 p.20) semblent destiner à construire la légitimité des projets plutôt que d'en débattre.

Les politiques publiques élaborées à l'égard de la question des hydrocarbures sont orientées de façon à ce que les projets puissent démarrer avant même que soient réunies toutes les conditions concernant les connaissances des risques. En effet, certains projets sont lancés à toute vitesse, parfois sans que l'état des connaissances scientifiques sur les milieux marins

soit suffisamment avancé, sans que des évaluations environnementales aient été effectuées ou même sans que des processus de consultations publiques intégrateurs et transparents n'aient été mis en place. C'est dans ce contexte que la résistance s'organise pour freiner ces processus et développer des approches plus rationnelles. Ainsi, ces modes d'appropriations sont aussi mis en place par les citoyens en vue de revoir la portée des instruments.

Dans le cas des deux dossiers que nous avons analysés, on constate un certain nombre de points similaires, à savoir : 1) ces projets sont négociés entre le gouvernement et le secteur privé; 2) les processus d'évaluation environnementale choisis ne permettent pas d'atteindre une vision intégrée et globale des problématiques; 3) les cadres normatifs en termes de GIZC sont rendus inopérants par des intérêts économiques puissants qui, de plus, laissent les communautés côtières sans réels pouvoirs.

Les deux cas de figure observés dans les deux dossiers invitent à une réflexion sur les liens entretenus entre les gouvernants et promoteurs de projets. En effet, dans le cas du dossier des hydrocarbures marins, le gouvernement fédéral détient de nombreux pouvoirs et pourrait jouer un rôle proactif dans la mise en place de mécanismes de concertation interprovinciale (GIGSL, GISL ou encore Commission d'examen) pouvant faire avancer les discussions sur les hydrocarbures. Nous avons plutôt observé l'expression morcelée des intérêts des provinces bordant le pourtour du golfe, sous l'inaction d'un gouvernement fédéral de Stephen Harper soumis aux pressions des lobbyistes des entreprises pétrolières, mais également favorable à son développement. L'expression « diviser pour mieux régner » prend donc tout son sens dans le golfe du Saint-Laurent.

Dans le cas des hydrocarbures terrestres, les dispositions de la *Loi sur les mines* donnent une grande latitude au promoteur pour entreprendre des travaux exploratoires sur le territoire sans se préoccuper des communautés côtières. Pour ce qui est du niveau de la gouvernance régionale, nous avons montré comment le secteur privé a tenté de s'immiscer dans les instruments de concertation régionaux. Toutefois, les acteurs engagés ont effectué un retour en force qui a obligé les instruments à se transformer de façon à ce qu'ils prennent en charge la conflictualité et que le promoteur n'accapare pas l'instrument. Ainsi, ces acteurs ont tenté

d'utiliser l'échelon régional piloté alors par la CRÉGÎM pour faire connaître leurs arguments. Par ailleurs, la gouvernance de niveau municipal ne s'est même pas trouvée « à l'abri des interventions des gouvernements supérieurs » (Langelier et Marier, 2015, p.281) dans le cadre de sa prise d'initiative par l'adoption d'un règlement sur l'eau.

On constate également que les cadres normatifs sont inadéquats. Effectivement, les processus d'évaluation environnementale de niveau fédéral ont été démantelés (par la loi « mammouth » C-38) et il n'est plus possible d'obtenir une image globale des impacts des projets gaziers et pétroliers (dorénavant, aucune étude n'est nécessaire avant le début d'une phase exploratoire). Ils privilégient des processus d'évaluation à la pièce, séparant la phase exploratoire de la phase d'exploitation. Du côté des évaluations environnementales stratégiques du Québec, leur processus n'est pas encore régi par des cadres normatifs, ce qui donne lieu à la mise en place de processus à la carte sans garantir de processus de participation du public.

Il en résulte un fractionnement de la problématisation des impacts et, conséquemment, de celle des enjeux liés au développement durable; ce fractionnement perturbe la gestion globale et inclusive des territoires sur lesquels reposent ces enjeux. En fait, sans les requêtes continues des Madelinots, aucun BAPE générique n'aurait été mis en œuvre au niveau provincial (dans le cas du dossier du gaz naturel).

Malgré la multiplication des instruments à laquelle on assiste, la conflictualité est alimentée à un même constat récurrent, qui est celui du manque d'instruments dont les objectifs permettraient de questionner globalement et de façon intégrée les phases d'exploration et d'exploitation complètes des différents projets.

Un climat très polémique risque de se propager, s'étendant des régions ressources aux hauts lieux de prise de décision puisque des processus de concertation réels sont muselés et que des processus de concertation superficiels en arrivent à faire valoir des projets controversés. Il existe aussi un risque de voir les conflits se transposer de plus en plus fréquemment vers le système judiciaire, comme dans le cas de la municipalité de Gaspé.

De plus, au sein d'un même gouvernement, nous avons pu observer des rapports de force constants entre le ministère de l'Environnement (MDDELCC) et celui des Ressources naturelles (MERN). Il arrive même que ces deux institutions entrent en conflit. Ces types de liens créent des situations paradoxales et antinomiques entre les politiques véhiculées par le ministère de l'Environnement et les décisions prises à l'égard du développement des hydrocarbures. D'un côté, le MERN tend à faciliter l'orchestration des projets pétroliers et de l'autre, le MEDDLCC veille à contrôler les risques environnementaux des projets approuvés par le MERN. Ces situations paradoxales que nous avons observées au gouvernement du Québec se retrouvent chez d'autres gouvernements provinciaux et aussi au niveau fédéral.

Plus spécifiquement, la gestion intégrée effective est difficilement envisageable si les instruments mobilisés ne sont pas assortis à une compétence agonistique chez les acteurs qui y participent. Il est donc nécessaire de poursuivre la réflexion sur la place de la démocratie agonistique dans les instruments de GIZC.

4.2 Une compréhension du rôle de la conflictualité : des résistances organisées autour du bien commun territorialisé

Ce regard sur la conflictualité nous a, entre autres, donné l'occasion de mettre en évidence la présence d'une gouvernance immanente, qui est indépendante des instruments de concertation et de participation du public, qui est active aux Îles-de-la-Madeleine, en Gaspésie et dans la vallée du Saint-Laurent et qui tisse sa toile, s'étendant sur des territoires de plus en plus vastes et nombreux.

Le travail de résistance a forcé les acteurs engagés à mettre de côté leurs différends qui les montent habituellement les uns contre les autres pour arriver à construire, dans la conflictualité, un bien commun qui soit une solution de rechange à une certaine idée de l'intérêt général qui leur est imposée, et qui puisse s'inscrire davantage dans la transparence et le débat. En acceptant de faire passer leurs différends au second plan et de donner la priorité à la recherche du bien commun, les acteurs ne gomment pas pour autant la pluralité des

identités; au contraire, ils visent à travailler ensemble sur des territoires plus vastes et couvrants davantage de différences.

Dans les deux dossiers que nous avons analysés, une résistance locale s'est organisée et des mécanismes similaires ont permis de renégocier la construction d'un bien commun territorialisé. Les acteurs engagés se sont approprié tous les instruments auxquels ils pouvaient avoir accès pour les transformer en « tournois ». Ils se sont livrés à des exercices de mise en relation pour renouveler les problématisations liées aux différents projets et les rattacher à des enjeux plus larges. Et quand les instruments ont empêché que ces étapes se déroulent, différentes formes de résistance se sont déployées (envers les instruments).

Nous avons aussi pu démontrer que certaines connaissances et diverses compétences agonistiques ont été acquises et développées à l'occasion de l'entrée dans la conflictualité, comme l'intégration de connaissances techniques et scientifiques, la maîtrise des cadres normatifs mais aussi l'apprentissage de la valorisation de l'engagement, la mobilisation à partir des événements passés, l'acquisition de compétences critiques, éthiques et politiques.

Nous faisons d'ailleurs nôtre l'argument suivant de Sauvé (2015, p.286) :

« La crise » engendrée par le projet gazier et pétrolier aura contribué à créer du lien social et à former une écocitoyenneté vigilante, consciente de la nécessité d'exiger la prise en compte du consentement libre, préalable et éclairé des populations à l'égard des initiatives de « développement » sur leur territoire.

Nous avons vu émerger deux formes de gouvernance immanente pour chacun des deux dossiers. Ces nouvelles manières de concevoir le bien commun sont soumises continuellement à des attaques (Lascombes et Le Bourhis, 1998, p.60) et, par conséquent, les acteurs ripostent en tentant sans arrêt de valoriser ce bien commun et d'en diffuser leur conception le plus largement possible pour contrer les arguments de leurs adversaires.

Dans le cas du dossier des hydrocarbures marin, cette gouvernance s'est instaurée grâce au travail de la Coalition Saint-Laurent, qui a proposé une conception du bien commun basée sur l'écosystème du golfe et l'importance de ses ressources écosystémiques et qui, pour que

cette conception soit acceptée, a voulu rallier le plus d'acteurs possible dans le pourtour du golfe. L'organisme a tenté d'orchestrer des changements relationnels entre des groupes environnementaux, des associations de pêcheurs et des scientifiques indépendants, et il est à la recherche de leviers politiques aux différents échelons de gouvernance.

Ce bien commun territorialisé a été également mis en valeur (Côté, 2013) par une coalition d'autochtones du Québec et des Maritimes (Innus, Malécites, Micmacs) qui s'est constituée et s'oppose avec force à l'exploration pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent (manifestations en mer, Coalition Saint-Laurent, juillet 2014; demande de moratoire juillet 2015). Il est important d'ajouter à cela qu'un récent jugement de la Cour suprême²⁴⁶ a fait valoir le droit de regard et l'obtention du consentement des Premières Nations sur toute activité se développant sur leurs territoires ancestraux²⁴⁷. Cet élément apporte de nouvelles balises et de nouveaux repères dont il faut tenir compte pour parler du golfe « d'une seule voix » et comme un bien commun.

De plus, les Madelinots considèrent le Golfe comme leur cour arrière, mais il est aussi celle des millions d'habitants du bassin versant de l'ensemble constitué par les Grands Lacs, le Saint-Laurent et le Golfe. D'ailleurs au moment où nous révisons ces lignes, une autre coalition s'est organisée dans le secteur de l'industrie des pêches (les associations de pêcheurs ainsi que les associations de transformateurs de poissons) pour s'opposer au développement de l'industrie pétrolière dans le Golfe tant que de réelles évaluations des impacts ne seront pas menées (juillet 2015). Cette prise de position confirme un élargissement du réseau d'acteurs autour de la protection du golfe comme un bien commun.

Dans le cas du dossier des hydrocarbures terrestres, le groupe Énergie Alternative a tenté de provoquer des changements relationnels entre lui-même, les citoyens et les mouvements populaires mobilisés sur la question du gaz de schiste et du pétrole au Québec. Ce groupe a

²⁴⁶ <<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/national/2014/06/26/001-premiere-nation-cour-supreme-tsilhqotin-colombie-britannique.shtml>>

²⁴⁷ <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/413549/forages-petroliers-les-autochtones-a-la-defense-du-golfe-du-saint-laurent>>

également choisi de s'entourer de scientifiques indépendants. Au même moment, un réseau de municipalités s'est associé à ces luttes pour permettre aux communautés de reprendre le contrôle sur la protection de leur eau potable. Par ailleurs, du côté des Îles-de-la-Madeleine, le déversement d'hydrocarbures dans le port de Cap-aux-Meules qui s'est produit le 17 septembre 2014 à partir d'un pipeline d'Hydro-Québec a relancé la valorisation et la diffusion du bien commun proposé par le groupe Énergie Alternative. En effet, cet accident a mis en lumière les problèmes et les dangers de toute la filière pétrolière qui était en train de se mettre en place au Québec au moment où nous écrivions ces lignes (par exemple, par le mégaprojet d'oléoduc de TransCanada permettant d'acheminer, vers de futurs ports pétroliers du Québec, du pétrole de l'ouest du Canada qui est ensuite destiné à l'exportation à l'extérieur de la province). Ainsi, le discours qui sonne l'alarme à propos de la dépendance aux hydrocarbures et des risques qui vont de pair avec ce type d'énergie était tout à fait de mise et a pu être repris pour valoriser l'usage des énergies de rechange dans un contexte de développement régional durable et de lutte contre les changements climatiques.

Ces différentes formes de gouvernance immanente redéfinissent les biens communs au travers des reconfigurations territoriales (Fauré *et al.*, 2012) et en remettant en cause les modèles de développement et de dépendance aux hydrocarbures. Elles contestent ainsi la conception de l'intérêt général que tentent d'imposer les pouvoirs politiques. Ainsi, les territoires côtiers sont plus que des espaces appropriés, ils sont, selon l'expression de Moine, « agis » (Moine, 2006, dans Divay et Belley, 2011, p.12). Dans le contexte actuel des conjonctures économiques difficiles et des problèmes liés à la sécurité énergétique, la distorsion sur la vision du développement durable est de plus en plus frappante.

4.3 La GIZC mise au défi du développement durable?

Nous constatons que les cadres normatifs d'action ne suffisent pas à la mise en œuvre d'un véritable développement durable. Dans le cadre de cette analyse, nous avons mis en lumière que ni la *Loi sur les océans* ni le PASL n'ont rendu possibles des actions concertées, intégrées et durables à une échelle interprovinciale dans le contexte précis de l'exploration pétrolière et gazière. Il est à noter qu'à l'heure actuelle, les conditions nécessaires ne sont pas réunies

pour que le Golfe, en tant qu'espace géographique, soit géré de façon intégrée. L'écosystème du golfe est morcelé réparti entre cinq provinces et chacune de ces juridictions a sa propre bureaucratie, son arène politique et son Office extracôtier (présent ou à venir, dans le cas du Québec) lesquels, à leur tour, ont chacun leur champ de compétences et leur pouvoir. Il est clair que les propositions de développement durable de chacune de ces entités ne peuvent être que partielles puisque le milieu marin est un écosystème dynamique et que son fonctionnement écologique et océanographique ne se borne pas à des frontières virtuelles. Ce qui se produit, dans les faits, est plutôt une « gestion sectorielle non intégrée écologiquement »²⁴⁸. Ainsi se voit remettre en question la capacité d'un ministère clé comme le MPO et la pertinence de la *Loi sur les océans* en ce qui concerne l'instauration de nouvelles approches de gestion des océans, dont la gestion intégrée.

Cependant, la gouvernance immanente qui commence à apparaître réclame que les composantes sociales, environnementales et économiques soient considérées dans leur ensemble et cela aux différents échelons politiques. Le bien commun qui est défendu par la Coalition Saint-Laurent prend également en compte les risques encourus par les communautés côtières, dont les revenus dépendent des ressources halieutiques et des activités touristiques.

Du côté des hydrocarbures terrestres, c'est plutôt le cadre institutionnel qui pose problème puisque le régime minier en place, en raison de son archaïsme, est loin de soutenir le développement durable. Il sera intéressant de suivre en quoi les récentes modifications apportées au projet de *Loi sur les Mines* feront évoluer la gouvernance des ressources naturelles.

La conflictualité qui s'est manifestée dans ces deux dossiers met en évidence plusieurs lectures du développement durable. Attiré par les possibles retombées économiques de l'industrie des hydrocarbures, le gouvernement québécois a tenté de construire, par les instruments, un consensus favorable sur ces différents projets. Les instruments de GIZC et

²⁴⁸ Cette expression est reprise de Choquette (2012, p. 258).

de participation du public ont été conçus et ensuite maniés de façon à orienter le développement vers l'industrie des énergies fossiles. Les acteurs engagés ont tenté de faire valoir des arguments d'ordre écologique et social, mais ils ont bénéficié de peu d'espaces pour le faire et leur vision du développement durable est vite devenue conflictuelle par rapport aux projets.

La conflictualité a donc eu du mal à se manifester dans les instruments dont elle a été évacuée. Or, une société sans une certaine tolérance vis-à-vis de la conflictualité ne s'attire pas la paix et l'harmonie, elle se condamne plutôt à l'affrontement (Miguel Benasayag, 2014).

Cependant, en raison de l'impact des changements climatiques, des problèmes causés par la sécurité énergétique et du boom annoncé de l'exploration des ressources naturelles, les distorsions sur la vision du développement durable seront de plus en plus nombreuses.

Au moment où nous écrivions ces lignes, nous avons vu se démanteler toute la structure de gouvernance régionale portée par les CRÉ à la suite de l'imposition de mesures d'austérité du gouvernement libéral du premier ministre Couillard. Bien que notre travail ait d'abord montré des tentatives de dépolitisation des instruments de concertation régionaux (comme le Forum sur les hydrocarbures), nous avons vu évoluer ces instruments lorsque les acteurs territoriaux les ont pris en main. Ces instruments ont permis de créer des lieux de débats par leur transformation en « tournois ». De plus, nous avons vu le rôle potentiel que la CRÉGÎM aurait pu continuer à jouer au moyen de ces instances de concertation régionale et de développement territorial, entre autres dans la filière énergétique. La disparition de ces instances signe la perte, non seulement d'un acteur majeur du développement durable régional, mais aussi de plusieurs instruments de concertation (comme le Forum intersectoriel sur les ressources et le territoire aux Îles-de-la-Madeleine), sans compter les ressources qui y sont associées puisqu'en conséquence il n'existe plus d'instances régionales pouvant réellement créer des lieux où exprimer ces oppositions, cette mise sous tutelle de l'échelon régional provoque donc des *exits* forcés dans le silence.

En somme, le développement durable des mers et des littoraux repose sur la capacité des acteurs engagés à poursuivre la construction de leur bien commun territorial, bataille après

bataille, ce qui implique dans les dossiers qui nous concernent de renverser les logiques qui répondent aux impératifs financiers des pétrolières.

En conclusion, ce travail nous a permis de montrer l'intérêt de considérer la GIZC comme un mode de gouvernance qui permet de s'interroger sur le rôle des communautés côtières dans la prise de décision. D'ailleurs, notre cadre théorique sur l'instrumentation nous a permis de décortiquer le mode de fonctionnement de l'instrument et sa non-neutralité. Notre travail montre notamment que « l'intégration », quelle qu'elle soit, n'est pas donnée et ne se décrète pas (Billé, 2004). En effet, nous mettons en évidence de nombreux défis posés à l'intégration tant sectorielle (entre différents ministères et domaines d'activités) qu'au niveau gouvernemental (entre les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral).

Les projets de développement pétrolier et gazier ont exacerbé la mise en opposition des missions ministérielles de protection versus exploitation des ressources naturelles. À ceci s'ajoute la difficulté d'une intégration cohérente des trois piliers du développement durable. Quant au défi de l'intégration multiniveau (provincial/fédéral), nous constatons une instrumentalisation de la conflictualité crée des divisions plutôt que de l'intégration. À titre d'exemple, le gouvernement de la province du Québec a construit un discours légitimant le besoin d'agir vite avant que les provinces voisines comme Terre-Neuve ne se lancent dans l'exploration gazière et pétrolière et a ainsi tenté de rallier les Québécois dans sa démarche.

Quant à eux, les instruments de GIZC, quelle que soit leur échelle d'action, manquent de compétences politiques pour pouvoir contribuer au processus de décision. Par exemple, notre travail met en perspective les différences lorsque la GIZC est portée par une municipalité versus un OBNL. En effet, les instruments de GIZC tels que le Comité ZIP ou la TCH sont parfois limités dans leur capacité à prendre position puisque les instruments répondent à des logiques de représentation, les acteurs ne parlant pas en leur nom propre, mais au nom de leur association qui les délègue. Toutefois, les compétences dont dispose une municipalité sur le territoire maritime restent limitées en raison de la juridiction spécifique en eau salée.

Enfin, nous aimerions également revenir sur quelques critiques adressées à la GIZC à la lumière de notre analyse. Tout d'abord, nous pensons que le postulat de « l'illusion du tour

de table » (Billé, 2006, p.2) et sa propension à valoriser le consensus mérite d'être présentée dans une perspective d'instrumentation.

Contrairement aux réflexions critiques de Mckenna et Copper (2006) et Billé (2006) sur la notion de consensus, dans les deux dossiers que nous avons analysés l'idée d'un moratoire a fait consensus puisqu'elle permettait de rallier le plus grand nombre d'acteurs tout en revendiquant le temps nécessaire à la mise en place d'un processus décisionnel rationnel. Ce consensus, justement parce qu'il s'est construit de manière faiblement agonistique, a permis d'arriver à un compromis acceptable sur le plan social, environnemental et économique puisqu'il suspend les activités pouvant altérer les écosystèmes et protèges les moyens de subsistance des communautés côtières telle que la pêche et le tourisme, sans s'opposer radicalement aux projets. Le moratoire donne également du temps aux acteurs pour construire une position et revenir, au besoin, en force dans le débat (bilan sur les positions agonistiques).

Notre analyse des deux dossiers permet aussi de nuancer l'illusion communautaire. En effet, que cela soit avec l'adoption du règlement sur l'eau (dossier sur les hydrocarbures terrestres) ou la demande d'une commission d'examen (dossier sur les hydrocarbures marins), les communautés côtières se sont soudées entre elles pour protéger leur territoire et affirmer leur vision commune du développement durable. Le mouvement d'opposition dans les deux dossiers a rejoint des préoccupations s'étendant sur les échelles provinciales et fédérales. Ainsi, la démarche et les processus proposés s'inscrivent dans une vision intégrée, coordonnée et solidaire d'une communauté à une autre à l'opposé d'une fragmentation des petites particularités locales. C'est d'ailleurs plutôt grâce aux communautés locales qu'il y a eu politisation autour des problématiques découlant de ces projets de développement, les inscrivant plus largement sur la question de la dépendance aux énergies fossiles dans un contexte global de changement climatique.

Finalement, notre travail montre l'importance de saisir l'histoire des territoires et la carrière des instruments de même que le contexte institutionnel pour comprendre comment se construit la légitimité de la GIZC. De la sorte, il est possible d'examiner le rôle et la place de la conflictualité dans les processus de gouvernance démocratique.

5 Quelques avenues de recherche et quelques contributions pour l'enseignement et les communautés côtières

Notre thèse de doctorat ouvre trois avenues intéressantes à explorer en matière de recherche, d'enseignement et de gouvernance concertée.

En recherche, nous avons entrevu plusieurs pistes qui méritent d'être poussées plus loin en ce qui concerne l'analyse de l'action publique. Les projets liés à l'industrie des hydrocarbures ne manquent pas. Par exemple, le projet de gazoduc Énergie Est de TransCanada soulève de nombreuses controverses et mérite une analyse qui tienne compte des dimensions à la fois terrestres (solution de rechange au réseau ferroviaire en réaction à la tragédie du Lac Mégantic) et maritimes (voie maritime, potentiels des ports pétroliers de Cacouna et de Belledune). Il sera également très intéressant de suivre l'ensemble des grands projets visant à faire perdurer et fructifier l'industrie des sables bitumineux (comme Keystone XL de TransCanada). Ces projets suscitent également la question de la nature des rapports interprovinciaux (entre Terre-Neuve-et-Labrador et le Québec, et entre Québec et le Nouveau-Brunswick).

Nous sommes intéressée d'observer comment la future *Loi sur les hydrocarbures* réglementera tous les projets que nous venons de mentionner, ceux qui concernent le pétrole de l'île d'Anticosti et de la Gaspésie, ainsi que ceux que nous avons étudiés dans cette thèse (Old Harry et Gastem). Aussi, il nous paraît prometteur de réfléchir à la manière dont la conflictualité servira à construire ou non une certaine acceptabilité sociale des projets. À cet effet, il s'agira de questionner la nature de l'acceptation sociale dans ses rapports à la conflictualité en utilisant, par exemple, la grille que nous avons conçue.

Par ailleurs, nous aimerions poursuivre notre recherche sur les instruments génériques d'évaluation environnementale et de participation du public à la lumière de la conflictualité. Nous pensons qu'il serait profitable de voir comment ces instruments fractionnent les enjeux et quelles techniques ils utilisent pour y arriver. De plus, il serait avantageux de continuer à observer la manière dont les coalitions d'intérêts voient le jour, évoluent et organisent des

résistances aux différents projets liés à l'industrie des hydrocarbures. Nous pourrions chercher à savoir comment les instruments génériques tels que le BAPE, les EES et les processus chapeautés par l'Office national de l'énergie fractionnent les problématiques et les territoires plutôt que de les intégrer, et aussi comment ces instruments sont mobilisés par les pouvoirs publics.

De plus, nous aimerions également mener une réflexion sur l'utilisation des technologies de l'information dans les processus de participation du public. Ces outils sont nombreux et de plus en plus utilisés à la fois par les pouvoirs publics et les groupes d'intérêts– consultations en ligne, forums en ligne, questionnaires en ligne, présence active de groupes et d'acteurs dans les médias sociaux – et nous souhaitons examiner de quelle manière ces instruments traitent la conflictualité.

En ce qui a trait aux coalitions d'intérêts organisées contre les projets, de nombreux aspects nous semblent intéressants à étudier. Entre autres, nous voudrions examiner comment et pourquoi les coalitions se regroupent autour de résistance à un projet.

De plus, nous espérons arriver à connaître comment, dans un contexte qui provoque l'*exit* forcé dans le silence, les compétences agonistiques se transmettent d'un réseau à l'autre et au moyen de quelles ressources cela se produit. En outre, nous nous demandons quelles seront les conséquences du projet de loi C-51 sur les groupes mobilisés puisque les pouvoirs de la police pourraient être utilisés pour les intimider.

Nous avons également plusieurs interrogations sur la gouvernance régionale et la manière dont les dynamiques de concertation territoriale seront affectées par l'abolition des CRÉ. Il pourrait être judicieux d'examiner en parallèle la mise en place des TCR. En effet, les TCR pourront-elles jouer des rôles clés dans la conflictualité malgré le vide laissé par la disparition des CRÉ?

De surcroît, nous pensons que ce travail pourrait contribuer aux démarches comparatives d'analyse des instruments d'action publique. D'ailleurs, nous pourrions joindre notre analyse à la démarche comparative sur les instruments de GIZC qui a été entamée par l'équipe de

recherche franco-québécoise et qui met en œuvre le programme de recherche « Politiques publiques de développement durable des mers et des littoraux : Évaluation et recherche » (POLDER)²⁴⁹. Nos résultats pourraient éclairer les réflexions amorcées par les chercheurs sur la GIZC relativement aux trois composantes suivantes : territoire, acteurs et compétences (Fauré *et al.*, 2012). Notre étude serait l'occasion d'approfondir la compréhension du cas madelinot et la place de la conflictualité à partir de leurs rapports aux instruments de GIZC et dans une perspective de gouvernance territoriale. Par ailleurs, la réciproque se vérifie : notre implication dans le programme POLDER nous a permis d'acquérir et de développer une sensibilité au triptyque « territoire, acteurs et compétences » et, de là, de poser notre analyse en termes de bien commun territorialisé.

Finalement, nous aimerions aussi mener plus loin nos réflexions critiques en approfondissant, à partir d'une analyse plus exhaustive du *low data* et des caricatures de presse, notre compréhension du sens donné à l'action publique et à la dimension cognitive des politiques publiques (Muller, 1990) dans le domaine de l'environnement.

Sur le plan de son application à l'enseignement, notre projet comporte, à notre avis, un potentiel pédagogique dont pourraient bénéficier de différentes manières des programmes d'enseignement du premier et du deuxième cycle qui portent sur la question du développement durable, celle des mers et des littoraux ainsi que celle de la gouvernance territoriale. En effet, cette recherche pourrait constituer du matériel didactique pour des cours portant sur la gestion intégrée des zones côtières, l'analyse du conflit en environnement, les processus d'études d'impact et d'évaluation environnementale ou encore sur les politiques publiques en zones côtières.

À notre avis, les deux dossiers que nous avons décrits et analysés en profondeur pourraient être utilisés comme deux études de cas pour placer les étudiants dans une situation concrète à laquelle ils pourraient faire face. Ces études de cas permettraient aux étudiants d'examiner

²⁴⁹ Ce programme de recherche est financé par la Commission permanente de coopération franco-québécoise (2011-2013) et le programme Coselmare depuis (2014). Il implique l'ENAP, l'UQAR et l'Université de Nantes.

la question de la conflictualité du point de vue de l'instrumentation de l'action publique tout en abordant les différentes logiques d'action des acteurs. De plus, ces études pourraient aussi servir d'objets à partir desquels les étudiants auraient à analyser le conflit et les problématiques socialement vives au moyen de différentes grilles d'analyse (par exemple avec la grille acteur-territoire-compétence). Enfin, ces deux cas pourraient de plus donner l'occasion de mettre en perspective les enjeux qui se dessinent dans un contexte de développement territorial durable.

En ce qui concerne la gestion intégrée des zones côtières, l'évolution du PASL ainsi que la genèse de la concertation aux Îles-de-la-Madeleine pourraient être de bons exemples à étudier en classe pour illustrer la question de la mise en place graduelle de la collaboration intergouvernementale et celle de la concertation en milieu marin et côtier. Selon nous, la perspective critique que nous avons établie à propos des différents processus d'EES et des commissions conduites par le BAPE pourrait devenir partie intégrante d'un cours portant, en tout ou en partie, sur l'évaluation environnementale et les études d'impact.

En outre, la vaste revue de presse et la base de données vidéo que nous avons constituées ainsi que les multiples caricatures que nous avons colligées pour les deux dossiers pourraient aussi être utilisées en classe pour amener des étudiants à un enjeu particulier lié aux zones côtières et aider les enseignants à y animer des discussions et des débats.

En somme, ce travail pourrait être vulgarisé au bénéfice des communautés côtières et des acteurs de la concertation, ce qui leur permettrait d'entamer des réflexions sur leur pratique et sur les enjeux de participation à la gouvernance. Une réflexion collective pourrait s'amorcer sur la manière d'aborder la conflictualité dans les instruments de concertation. Elle pourrait porter plus spécifiquement sur le genre de compétences agonistiques qu'il serait approprié d'utiliser dans ce genre d'instruments et sur les autres moyens à privilégier pour arriver à infléchir l'évolution des politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

AECOM Testut Inc. LGL Limitée et Transfert Environnement., (2010). *Évaluation environnementale stratégique de la mise en valeur des hydrocarbures dans le bassin de l'estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent (EES1). Rapport préliminaire en appui aux consultations au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*. Repéré à http://www.mern.gouv.qc.ca/publications/energie/ees/EES1_Rapport_preliminaire.pdf

Anderson, C. W. (1977). *Statecraft : An introduction to political choice and judgment*. New-York, États-Unis : Wiley New York.

André, P., Delisle, C. E. et Revéret, J.-P. (2009). *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique pour un développement durable*. (3^e éd.). Montréal, Canada. : Les Presses inter Polytechnique.

Arseneau, J. (01 aout 2014). Un pas en arrière. Repéré à <https://joelarseneau.wordpress.com/2014/08/>

Arseneau, J. (15 août 2014). L'avenir de la centrale thermique. Repéré à <https://joelarseneau.wordpress.com/2014/08/15/lavenir-de-la-centrale-thermique/>

Arseneau Bussières, S. et Chevrier, H. (2008). *Profil socio-économique de la communauté anglophone des Îles-de-la-Madeleine*. Îles-de-la-Madeleine, Canada : Centre de recherche sur les milieux insulaires et maritime, UQAR. Repéré à http://www.uqar.ca/files/cermim/communaute_anglophone.pdf

Association des chasseurs de phoques des Îles-de-la-Madeleine. (2013). Contexte international. Repéré à <http://www.chasseursdephoques.com/eu.html>

Attention Fragîles (2009). *Les pieds dans l'eau, les orteils dans le sable : à la découverte de la mer, des plage et des dunes des Îles-de-la-Madeleine*. L'Étang-du-Nord, Canada : Les éditions La Morue Verte.

Attention Fragîles. (2010a). La formation des Îles, une histoire de sel. Repéré à <http://www.attentionfragiles.org/fr/decouvrir-les-iles-carte/geomorphologie.html>

Attention Fragîles. (2010b). L'énergie aux Îles-de-la-Madeleine. Repéré à <http://www.attentionfragiles.org/fr/agir-au-quotidien/energie.html>

Attention Fragîles. (2010c). Conférence de Zachary Richard sur la marée noire dans le golfe du Mexique. Repéré à <http://www.attentionfragiles.org/fr/accueil/des-nouvelles-d-attention-fragiles/119-site-en-reconstruction.html>

Attention Fragîles et Groupe de référence en environnement des Îles-de-la-Madeleine (2012). *Plan stratégique d'intervention en environnement pour le territoire des Îles de la Madeleine*. Repéré à <http://psie-tim.attentionfragiles.org>

Attention Fragîles (2011). *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2)*. Mémoire d'Attention Fragîles

Ayotte, S. (2012). *La participation locale dans le traitement des enjeux environnementaux aux Îles-de-la-Madeleine*. (Mémoire de Maîtrise), Université du Québec en Outaouais.

Bajoit, G. (1988). Exit, Voice, Loyalty... and Apathy : Les réactions individuelles au mécontentement. *Revue française de sociologie*, 325-345.

Baland, J.-M. et Platteau, J.-P. (1996). *Halting degradation of natural resources : is there a role for rural communities?* Rome, Italie : Food and Agriculture Organisation.

Balasinski, J. (2009). Art et contestation. Dans O. Fillieule, L. Mathieu et C. Péchu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*. (p. 67-73). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Barbier, R. (2005). Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire. *Natures sciences sociétés*, 13, 258-265. Repéré à http://engees.unistra.fr/fileadmin/user_upload/pdf/gsp/NSS-Barbier-ironie.pdf

Baril, J. et Desjardins, A. (2013). *Analyse de la situation juridique du Québec encadrant le développement des hydrocarbures, forum sur les hydrocarbures Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine*. Centre québécois pour le droit de l'environnement. Repéré à <http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2009/08/Analyse-de-la-situation-juridique-du-Qu%C3%A9bec-encadrant-le-d%C3%A9veloppement-des-hydrocarbures.pdf>

Baril, J., Beaubien, M., Beauchamp, A., Bélanger, M., Bherer, L., Delisle, A., . . . Thibault, A. (Collectif de spécialistes en consultation public) (17 septembre, 2010). Gaz de schiste- Un test pour l'indépendance du BAPE, *Le Devoir*.

Bariteau, C. (1978). Iles-de-la-Madeleine. Repéré à http://classiques.uqac.ca/contemporains/bariteau_claude/incidences_locales/cartes/carte_p_50.html

Bastien-Daigle, S., Vanderlinden, J.-P. et Chouinard, O. (2008). Learning the ropes : Lessons in integrated management of coastal resources in Canada's Maritime Provinces. *Ocean & Coastal Management*, 51(2), 96-125.

Bastien-Daigle, S., Vanderlinden J.-P. et Chouinard O. (2011). Les perceptions de la mise en oeuvre d'une gestion intégrée en zone côtière au Canada Atlantique. Dans O. Chouinard, J. Baztan et J. -P. Vanderlinden (dir.), *Zones côtières et changement climatique : le défi de la gestion intégrée* (p. 79-95). Québec, Canada : Les Presses de l'Université du Québec.

Batellier, P. et Sauvé, L. (2011). La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer. *Gestion*, 36(2), 49-58.

Bavoux, J. (1997). *Les littoraux français*, Paris, France : Armand Colin.

Beatley, T., Brower, D. et Schwab, A. K. (2002). *An introduction to coastal zone management*. Washington, D. C.,  tats-Unis : Island Press.

Béliveau Proux pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2013). *Séance de l'après-midi du 15 mai 2013. Enquête et audience publique sur les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Iles-de-la-Madeleines, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière* art. Première partie, Volume 2. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DT2.pdf

Béliveau, A., Bertrand, I., Boulanger, N., Cournoyer, J., Guibord, N., Hutchinson, S., . . . Roy, N. (Forum de l'institut des sciences de l'environnement) (février 2005). *Le développement durable au Québec : un défi majeur pour la société québécoise. Dand le cadre de la consultation publique sur le Plan de développement durable du Québec*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/memoires/montreal/344-forum-ise.pdf>

Bemelmans-Videc, M.-L. (2007). Introduction : Policy instrument choice and evaluation. Dans M. -L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist et E. Vedung (dir.), *Carrots, sticks and sermons : Policy instruments and their evaluation* (p. 21-58). New-Brunswick,  tats-Unis : Transaction Publishers.

Bennani-Chraïbi, M. (2009). Exit, Voice, Loyalty. Dans O. Fillieule, L. Mathieu et C. P chu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux* (p. 228-235). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Benasayag, M. (2014). Une société qui refuse la conflictualité se condamne à l'affrontement. Repéré à <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20141029.OBS3510/apres-le-drame-de-sivens-une-societe-qui-refuse-la-conflictualite-se-condamne-a-l-affrontement.html>

Bernard, L. (1939). *Social control in its sociological aspects*. New-York,  tats-Unis : Macmillan.

Bersani, C. (2009). Vers une nouvelle gouvernance de la mer et du littoral : la prospective, soutien de la relation entre science et société. Dans X. Lafon et S. Treyer (dir.), *Agir ensemble pour le littoral : mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques* (p. 9-20). Paris, France : La Documentation française.

Bert, D. (01 mars 2013). Gastem gèle ses activités au Québec, *La Presse*. Repéré à <http://affaires.lapresse.ca/portfolio/energie/201303/01/01-4626721-gastem-gele-ses-activites-au-quebec.php>

Beuret, J.-E., Dufourmantelle, N. et Beltrando, V. (2006). *L'évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils*. Paris, France : Ministère de l'écologie et du développement durable. La Documentation française.

Beuret, J.-E. (1999). Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Nature Sciences Sociétés*, 7(1), 21-30.

Bherer, L. (2011). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, 1(1), 105-133

Billé, R. (2004). *La Gestion Intégrée du Littoral se décrète-t-elle? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif*. (Thèse de doctorat), Paristech, ENGREF, Paris, France. Repéré à http://bib.rilk.com/985/01/th%C3%A8se_Rapha%C3%ABl_Bill%C3%A9_version_post-soutenance.PDF

Billé, R. (2006). Gestion Intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées. *Vertigo-La revue en sciences de l'environnement*, 7(3). Repéré à <http://vertigo.revues.org/1555>

Billé, R. (2009). Vers une GIL à la française? La place la France dans le (tout petit) monde de la GIL, entre acculturation et adaptation. Dans X. Lafon et S. Treyer (dir.), *Agir ensemble pour le littoral : mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques*, (p. 235-253). Paris, France : La Documentation française.

Billé, R. et Rochette, J. (2010). Mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) : comment réconcilier approche par projet et approche normative. *Annuaire du droit de la mer* (Tome XIII), 337-369.

Biswas, A. K. (2004). Integrated water resources management : a reassessment : a water forum contribution. *Water International*, 29(2), 248-256.

Blackoutspeakout. Repéré à <http://blackoutspeakout.ca/>

Blais, A. et Brisson, B. (2014). Déglacement des routes : des emplois à protéger. *La Presse*. Repéré à <http://plus.lapresse.ca/screens/402c-f800-5352ceb5-87a2-6e8aac1c606d/%7CKj5RXvxmFU9m>

Blais, M. et Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches qualitatives*, 26(2), 1- 18

Blatrix, C. (1996). Vers une « démocratie participative »? Le cas de l'enquête publique. Dans J. Chevalier (dir.), *La gouvernabilité* (p. 299-313). Paris, France : Presses Universitaire de France, CURAPP.

Blatrix, C. (2002). Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. *Politix*, 15(57), 79-102.

Blatrix, C. (2010). Chapitre 8 : Concertation et débat public. Dans O. Borraz et V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2, Changer la société* (Vol. 2, p. 213-242). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Blondiaux, L. (2008). Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines. Dans M. Carrel, C. Neveu et J. Ion (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyenne dans la ville*. (p. 277-288). Paris, France : L'Harmattan.

Blondiaux, L. (2008b). Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique? *Raisons politiques*(2), 131-147.

Blondiaux, L. et Fourniau, J.-M. (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien? *Participations*, 1(1), 8-35.

Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2009). L'impératif délibératif. *Rue Descartes*, 63(1), 28-38

Bobbio, L. et Melé, P. (2016). Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation. *Participations*(3), 7-33.

Bodiguel, M. (1997). *Le littoral : entre nature et politique*. Paris, France : Éditions L'Harmattan.

Born, S. M. et Sonzogni, W. C. (1995). Integrated environmental management : strengthening the conceptualization. *Environnemental Management*, 19(2), 167-181.

Borraz, O. et Guiraudon, V. (2010). Introduction/ les publics des politiques. Dans O. Borraz et V. Guiraudon (dir.), *Chapitre 8 : Concertation et débat public*. (Vol. 2, p. 213-242). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Bourque, A. (2004). *Les pêcheurs de homard aux Îles-de-la-Madeleine : artisans et/ou professionnels*. (Maître ès arts (M. A)), Université Laval, Québec, Canada.

Bourque, D. (2009). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*. Québec, Canada : Les Presses de l'Université du Québec.

Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*. (2^e éd). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Boussard, V. et Maugeri, S. (2003). *Du politique dans les organisations : sociologies des dispositifs de gestion*. Paris, France : Éditions L'Harmattan.

Boursier-Lépine. (2012). *L'évaluation environnementale stratégique : une procédure à intégrer au système d'évaluation environnementale québécois*. (Essai présenté au Centre Universitaire de Formation en Environnement en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.), Université de Sherbrooke, Québec, Canada.

Boutin, G. (2008). *L'entretien de recherche qualitatif*. Québec, Canada : Les Presses de l'Université du Québec.

Brédif, H. et Christin, D. (2009). La construction du commun dans la prise en charge des problèmes environnementaux : menace ou opportunité pour la démocratie? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1). Repéré à <http://vertigo.revues.org/8489>

Briassoulis, H. (2005). Complex Environmental Problems and the Quest for policy Integration. Dans H. Briassoulis (dir.), *Policy integration for complex environmental problems : the example of Mediterranean Desertification* (p. 1-49). Burlington, États-Unis : Ashgate Publishing Company.

Brigand, L. (2001, mars). *La zone côtière : définitions, acteurs, usages et enjeux*. Communication présentée 5^e Rencontres halieutiques à Rennes, Activités halieutiques : aménagement et gestion en zone côtière, Rennes, France.

Brigham, J. et Brown, D.W. (1980). Introduction. Dans J. Brigham et Brown, D.W. (dir.), *Policy Implementation : penalties or incentives?* (p. 7-17). Beverly Hills, États-Unis : Sage.

Brower, R., Abolafia, M. et Carr, J. (2000). On improving qualitative methods in public administration research. *Administration & Society*, 32(4), 363-397.

Brown, K., Tompkins, E. L. et Adger, W. N. (2002). *Making waves : integrating coastal conservation and development*. Londres, Royaume-Uni : Earthscan.

Brun, A. et Lasserre, F. (2007). Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada) : des plans directeurs de l'eau à la mise en œuvre des contrats de bassin. *Développement durable et territoire* (Dossier 6 : les territoires de l'eau).

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (27 août 2004). *Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent. Rapport d'enquête et d'audience publique* (n° 193). Québec. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape193.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (28 février 2011). *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec. Rapport d'enquête et d'audience publique*. (n° 273). Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2013). *Les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière : rapport d'enquête et d'audience publique* (n° 297). Québec. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape297.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (18 juin 2013). *Transcription de la séance du 18 juin 2013 : enquête et audience publique sur les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière*. Vol. 1 Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DT6.pdf

Burger, J. (2000). Integrating environmental restoration and ecological restoration : long-term stewardship at the Department of Energy. *Environmental Management*, 26(5), 469-478.

Bussièrès Arseneau, S. et Chevrier, H. (2008). *Profil socio-économique de la communauté anglophone des Îles-de-la-Madeleine* (n° 2981020749). Centre de recherche sur les milieux insulaires et maritime, UQAR. Repéré à http://www.uqar.ca/files/cermim/communaute_anglophone.pdf

Buteau, J.-P., Leclair-Ghosh, A. et Piette, J. (juin 2013). Résumé du projet de loi n° 43 visant à modifier la *Loi sur les mines*. Repéré à <http://www.nortonrosefulbright.com/centre-du-savoir/publications/99564/resume-du-projet-de-loi-n-43-visant-a-modifier-la-loi-sur-les-mines>

Buzzetti, H. (6 février 2013). Le Canada serait démuné devant une grande marée noire : le commissaire à l'environnement sonne l'alarme, *Le Devoir*. Repéré à http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/02/10/003-relance-couplage-eolien-diesel.shtml?fb_ref=Default

Cadoret, A. (2006). *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : Enjeux d'une gestion intégrée? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*. (Thèse de doctorat), Université Paul Valéry-Montpellier III, Montpellier, France. Repéré à <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00176681/document>

Cadoret, A. (2011). Quelle durabilité des formes de régulation des conflits littoraux? *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*. Hors-série 9. Repéré à <http://vertigo.revues.org/10946>

Callon, M., Barthe, Y. et Lascoumes, P. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, France : Le Seuil.

Campbell, B. (2009). La recherche pour le développement : où en sommes-nous? *European journal of development research*, 21, 26-31.

Catanzano, J. et Thébaud, O. (1995). *Le littoral : pour une approche de la régulation des conflits d'usage*. Paris, France : Institut océanographique/IFREMER.

Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (2013). *Information, participation du public et mécanismes de concertation à l'échelle locale. Étude S4-2 réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*. Université du Québec en Outaouais, Québec : Canada. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/PR3.7.20.pdf

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM (7 septembre 2010). Les visées de Gastem inquiètent, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/pub/bS76/content/455889-les-visees-de-gastem-inquietent?_101_INSTANCE_bS76_redirect=%2F

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM (12 octobre 2010). Manif pour une énergie propre, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/523580

CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM (15 novembre 2010). Hydro-Québec repousse sa décision, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/accueil/-/journal_content/56/10405/584077

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM (08 août, 2011). Gastem annonce des séances d'information publiques, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/866073

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (14 septembre 2011). Débat public réclamé, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/952197

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (19 septembre 2011). Des citoyens en alerte, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/960173

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (21 septembre 2011). Gastem : Les citoyens veulent parler, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/963695

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine (28 septembre 2011). Gastem contre un BAPE avant exploration, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/975947

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (12 octobre 2011). 1200 propriétaires refusent, www.cfim.ca. Repéré à <http://www.cfim.ca/accueil/-/pub/jSA4/content/1005865-1200proprietairesrefusent?redirect=%2F13>

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (21 octobre 2011). Gastem repousse son projet en sol madelinot, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1023035

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (16 décembre 2011). Québec cède aux pressions, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1144008

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (19 décembre 2011). Dans la bonne direction, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1148274

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (20 décembre 2011). Gastem n'est ni surprise, ni déçue, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1148601

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine 92. 7 FM. (08 février 2013). Règlement municipal pour protéger l'eau potable, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/2361152

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM (18 septembre 2013). L'APPIM plaide pour une révision des principes de sécurité, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cibl1015.com/web/cfim-iles-de-la-madeleine/nouvelles/-/pub/jSA4/content/2632270-l-appim-plaide-pour-une-revision-des-principes-de-securite?redirect=%2Fweb%2Fcfim-iles-de-la-madeleine%2Faccueil%2F-%2Fpub%2FS1Ou%2Fcontent%2F2392844-marie-line-leblanc%3F_101_INSTANCE_S1Ou_redirect%3D%252F

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (21 septembre 2011). Gastem : les citoyens veulent parler, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/963695

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (28 septembre 2011). Gastem contre un BAPE avant l'exploration, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/975947

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (21 octobre, 2011). Gastem repousse son projet en sol madelinot, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1023035

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (19 décembre 2011). Un pas dans la bonne direction, www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1148274

CFIM. La radio des Îles-de-la-Madeleine. 92. 7 FM. (30 août 2011). www.cfim.ca. Repéré à http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/908879

Chailloux, G., Touchette, M., Rémillard, A. M., Buffin-Bélanger, T., St-Louis, R., Hétu, B. et Tita, et G. (2012). *Synthèse de l'état des connaissances sur les eaux souterraines aux Îles-de-la-Madeleine- Impacts de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles sur celles-ci.* : Université du Québec à Rimouski Département de biologie, chimie et géographie. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/PR3.pdf

Charles, C. (17 décembre 2011). Les forages gaziers aux Îles-de-la-Madeleine : les inquiétudes forcent le BAPE à intervenir. *La Presse*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/environnement/201112/17/01-4478850-forages-gaziers-aux-iles-de-la-madeleine-les-inquietudes-forcent-le-bape-a-intervenir.php>

Chevalier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, 1(105-106), 203-217.

Chevarie, R. (semaine du 12 septembre au 18 septembre 2008). Opinion libre, *Le Radar*.

Chevrier, H. (2003). *Annexe 2. Participer au développement, est-ce que ça s'apprend?* Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/sismiques/documents/DM58.pdf>

Chevrier, H. (2011). *Mémoire du Centre de santé et des services sociaux des Îles présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE portant sur : Les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière.* DM18. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DM18.pdf

Chevrier-Turbide, C. (pour la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine) (2011). *Rapport du Forum (version allégée). Exploration et exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent : préoccupations des communautés côtières.* Îles-de-la-Madeleine. Repéré à http://www.muniles.ca/images/Upload/5_forum_sur_les_hydrocarbures/version_allegee_rapport_du_forum_hydrocarbures.pdf

Chiasson, P. A. (1981). *Les Iles de la Madeleine, vie matérielle et sociale.* Ottawa, Canada : Les éditions Leméac.

Chircop, A. et Hildebrand, L. (2006). Beyond the buzzwords : a perspective on integrated coastal and ocean management in Canada. Dans D. R. Rothwell & D-L. Vanderzwaag (dir.), *Towards principled oceans governance—Australian and Canadian approaches and challenges* (p. 19-71). New-York, É.-U. : Routledge Press.

Choquette, C. (2010). *Le rôle de l'État dans la gouvernance environnementale.* Communication présentée au 78^e Congrès de l'Association francophone pour le savoir (ACFAS), Université de Montréal, Montréal : Canada.

Choquette, C. (2012). L'État québécois est-il vraiment un « gardien » pour notre patrimoine hydrique? Dans P. Halley et J. Sotousek (dir.), *L'environnement notre patrimoine commun et son État gardien. Aspects juridiques nationaux, transnationaux et internationaux* (p. 253-277). Cowansville, Canada : Yvon Blais

Chouinard, A. (2008). *Un pied-à-terre en mer aux Île-de-la-Madeleine*. Étang-du-Nord, Canada : Les éditions la morue verte.

Chouinard, O., Délusca, K., Tramblay, M. et Vanderlinden, J.-P. (2006). Enjeux de gouvernance environnementale locale dans les communautés côtières du Sud-Est. Dans A. Magord (dir.), *Adaptation et innovation : expérience acadienne contemporaine* : Peter Lang

Cicin-Sain, B. et Knecht, R. W. (1998). *Integrated coastal and ocean management : Concepts and practices*. Washington, États-Unis : Island Press.

Citoyen Madelinot, (2013). *Mémoire d'un citoyen madelinot présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE portant sur : Les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière*. DM20. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DM20.pdf

Cloarec, J. et Kalaora, B. (1994). Littoraux en perspectives : Introduction. *Études rurales* (133-134), 9-13.

Coalition Saint-Laurent (1 août 2012). *Communiqué- Impacts de C-38 dans le golfe du Saint-Laurent : La Coalition Saint-Laurent dénonce l'abolition des évaluations environnementales pour les forages exploratoires*. Repéré à <http://www.coalitionsaintlaurent.ca/wp-content/uploads/2014/04/2012-08-01-Impacts-de-C-38-et-LCEE-2012-dans-le-golfe-FR.pdf>

Coalition Saint-Laurent (2011). *Mini mémoire. Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2). Rapport d'étude (version préliminaire). Commentaires présentés à Genivar Inc. et au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)*. Repéré à <http://db.tt/7Qd9QT8o>

Coalition Saint-Laurent (2012). *Forum sur les hydrocarbures : conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Commentaires et questions formulées aux responsables de la démarche*.

Coalition Saint-Laurent (2014a). *Golfe 101 - Pétrole dans le golfe du Saint-Laurent : Faits, mythes et perspectives d'avenir*. Coalition Saint-Laurent. Repéré à http://www.coalitionsaintlaurent.ca/wp-content/uploads/2014/06/DSF_Golfe_101_Francais_June_4_2014.pdf

Coalition Saint-Laurent (2014b). Mission et objectifs. Repéré à <http://www.coalitionsaintlaurent.ca/mission-et-objectifs/>

Coalition Saint-Laurent (23 juillet 2015). *Communiqué - Exploration pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent. Pêcheurs et industriels de la pêche demandent une suspension des activités. La coalition salue cet élan de solidarité.* Repéré à http://www.coalitionsaintlaurent.ca/wp-content/uploads/2015/07/2015-07-23-CP_CSL_Appui-Pecheurs.pdf

Collectif d'artistes, « les Amants du Golfe » (2004). *Mémoire du collectif d'artistes "amants du golfe" présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE portant sur : Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent.* DM24. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/sismiques/documents/DM24.pdf>

Comeau, Y. (2010). *L'intervention collective en environnement.* Québec, Canada : Les Presses de l'Université du Québec.

Comité de l'environnement des Îles-de-la-Madeleine sur le projet minéralo-portuaire (1978). *Mémoire du Comité de l'environnement des Îles-de-la-Madeleine sur le projet minéralo-portuaire présenté au Conseil consultatif de l'environnement du Québec lors des audiences publiques tenues à Grosse-Île.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (22 octobre 2008). *Procès-verbal du Comité de travail sur les hydrocarbures du 22 octobre.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (15 janvier 2009). *Procès-verbal du Comité de travail sur les hydrocarbures du 15 janvier.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (15 avril 2009). *Procès-verbal du Comité de travail de travail sur les hydrocarbures du 15 avril.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (30 octobre 2009). *Procès-verbal du Comité de travail sur les hydrocarbures du 30 octobre.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (25 janvier 2010). *Procès-verbal du Comité de travail sur les hydrocarbures du 25 janvier.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (2 février 2010). *Procès-verbal du Comité de travail de travail sur les hydrocarbures du 2 février.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (2 juin 2010). *Procès-verbal du Comité de travail de travail sur les hydrocarbures du 2 juin.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (12 juillet 2010). *Procès-verbal du Comité de travail de travail sur les hydrocarbures du 12 juillet.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (20 septembre 2010). *Procès-verbal du Comité de travail de travail sur les hydrocarbures du 20 septembre.*

Comité de travail sur les hydrocarbures (CTH) (26 avril 2011). *Procès-verbal de la Table de concertation sur les hydrocarbures du 26 avril.*

Comité zone d'intervention prioritaire (ZIP) des Îles-de-la-Madeleine (2002). *Plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE) des Îles-de-la-Madeleine.* Plan d'action Saint-Laurent et Stratégies Saint-Laurent. Repéré à <http://www.zipdesiles.org/documents/PARE/planpare.html>

Comité zone d'intervention prioritaire (ZIP) des Îles-de-la-Madeleine (2006a). *Plan de gestion intégrée de la Baie du Bassin.* Repéré à [http://www.zipdesiles.org/documents/Rapports%20finaux%20\(de%20projets\)/gestion%20integree/Plans%20de%20gestion%20int%C3%A9gr%C3%A9e/BB_2006_Final.pdf](http://www.zipdesiles.org/documents/Rapports%20finaux%20(de%20projets)/gestion%20integree/Plans%20de%20gestion%20int%C3%A9gr%C3%A9e/BB_2006_Final.pdf)

Comité zone d'intervention prioritaire (ZIP) des Îles-de-la-Madeleine (2006b). *Rapport d'activités 2005-2006 : comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine. Assemblée générale annuelle du 27 juin 2006.* Repéré à <http://www.zipdesiles.org/documents/Rapport%20Activités%202005-06.pdf>

Comité zone d'intervention prioritaire (ZIP) des Îles-de-la-Madeleine (2008a). Qui sommes-nous. Repéré à <http://www.zipdesiles.org/organisme.htm>

Comité zone d'intervention prioritaire (ZIP) des Îles-de-la-Madeleine (2008b). Publications/réalisations. Repéré à <http://www.zipdesiles.org/publications.htm>

Conférence régionale des élus la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (CRÉGIM)/Commission des ressources naturelles et du territoire (CRNT) (2010). *Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire - région administrative Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine [PRDIRT].* Repéré à <http://www.cre-gim.net/images/stories/PRDIRT/prdirt.pdf>

Conférence régionale des élus la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (CRÉGÎM) (22 mai 2012). Forums sur les hydrocarbures : L'engouement se fait sentir, quelques jours avant le premier forum. Repéré à <http://www.cre-gim.net/accueil/411-forums-sur-les-hydrocarbures-lengouement-se-fait-sentir-quelques-jours-avant-le-premier-forum.html>

Conférence régionale des élus de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (CRÉGIM). (20 juin 2012). Un temps d'arrêt pour les Forums sur les hydrocarbures. Repéré à <http://www.cre-gim.net/accueil/422-un-temps-darret-pour-les-forums-sur-les-hydrocarbures.html>

Conseil consultatif de l'environnement (1978). *Audiences sur les implications environnementales du projet minéralo-portuaire (Îles-de-la-Madeleine).* Québec, Canada : Gouvernement du Québec cité parlementaire, Tome 1 : rapport.

Conseil consultatif de l'environnement (1978). *Audiences sur les implications environnementales du projet minéralo-portuaire (Îles-de-la-Madeleine)*. Québec, Canada : Gouvernement du Québec cité parlementaire, Tome 2 : Annexes.

Conseil consultatif de l'environnement (1978). *Audiences sur les implications environnementales du projet minéralo-portuaire (Îles-de-la-Madeleine)*. Québec, Canada : Gouvernement du Québec cité parlementaire, Tome 3 : Annexes.

Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et Instituts de recherche en santé du Canada (2010). *Énoncé de la politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec les êtres humains*. Repéré à http://www.ger.ethique.gc.ca/pdf/fra/eptc2/EPTC_2_FINALE_Web.pdf

Coopérative de transport maritime et aérien (CTMA). (2013). Notre histoire. Repéré à <http://www.ctma.ca/fr/a-propos/historique/notre-histoire>

Corridor Resources Inc. (2011). *Description de projet - Forage d'un puit d'exploration - Gisement de Old Harry - PP-1105*. Halifax, Nouvelle-Écosse. Repéré à <http://www.corridor.ca/oil-gas-exploration/documents/CorridorDrillingPDFfeb21.pdf>

Corriveau, G. (2002). Plan d'action Saint-Laurent : mémoires d'un projet cendrillon qui chaussa les souliers de l'horizontalité. Dans J. Bourgault (dir.), *Horizontalité et gestion publique* (p.79-100). Québec : Presses Université Laval.

Costisella, M.-C. (10 janvier 2014). Percé. Début du procès Pérolia contre Gaspé, <http://tvanouvelles.ca/>. Repéré à <http://tvanouvelles.ca/lcn/judiciaire/archives/2014/01/20140110-072212.html>

Costisella, M.-C. (13 janvier 2013). Interdiction de forage à Gaspé : réactions, www.gaspesie.com. Repéré à <http://www.gaspesie.com/?id=28&artid=19198>

Côté, C. (15 octobre 2011). Fronde antigaz aux Îles-de-la-Madeleine, *La Presse*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/gaz-de-schiste/201110/15/01-4457585-fronde-antigaz-aux-iles-de-la-madeleine.php>

Côté, C. (17 décembre 2011). Forages gaziers aux Îles-de-la-Madeleine : les inquiétudes forcent le BAPE à intervenir. *La Presse*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/environnement/201112/17/01-4478850-forages-gaziers-aux-iles-de-la-madeleine-les-inquietudes-forcent-le-bape-a-intervenir.php>

Cousteau, J. -M. et Valette, P. (2007). Un littoral sous pression, *Atlas de l'océan mondial. Pour une politique durable de la planète mer*. Paris, France : Éditions Autrement.

Crowley, M. et Nathalie, R. (2011). L'évaluation environnementale stratégique : un outil pour aider les administrations publiques à mettre en œuvre le développement durable. *Télescope*, 17, 1-29. Repéré à <http://grandsorganismes.gouv.qc.ca/upload/cego/editor/asset/Veilles>

[%20strat%C3%A9giques/D%C3%A9veloppement%20durable/T%C3%A9lescope%20DD.pdf](#)

Crozier, M. et Friedberg, E. (1992). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris, France : Éditions du Seuil.

Dahl, R. A. et Lindblom, C. E. (1953). *Politics, economics, and welfare*. New Brunswick, États-Unis : Transaction Publishers.

D'Amour, L. (2014). L'archipel des Iles-de-la-Madeleine. Repéré à <http://www.humanima.com/decouverte/fr/article/archipel-des-iles-de-la-madeleine>

Darrieussecq, M. (2008). *Précisions sur les vagues*. Paris, France : P. O. L

Denis, F. (semaine du 08 août au 14 août 2008). Gaz naturel. Gastem achète les droits d'exploration. *Le Radar*.

De Sardan, O. J.-P. (1995). La politique du terrain. *Enquête*, (1). Repéré à <http://enquete.revues.org/263>

Desjardins, F. (13 août 2011). Forage gazier - Gastem garde le cap aux Îles-de-la-Madeleine. *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/329293/forage-gazier-gastem-garde-le-cap-aux-iles-de-la-madeleine>

Deslauriers, J.-P. et Kérisit, M. (1997). Le devis de recherche qualitative. Dans J. Poupart, L. -H. Groulx, J. -P. Deslauriers, R. Laperrière, R. Mayer et A. Pires (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (3^e éd., p. 85-112). Montréal, Canada : Gaëtan Morin

Desse, M., Pierre, J.-P. et Lucien, G. E. (2012). Trajectoires et adaptations à une crise multiple : Port-au-Prince depuis le séisme du 12 janvier 2010 au travers des concepts d'exit, voice, loyalty et apathie. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 12(3). Repéré à <http://vertigo.revues.org/13006>

Diallo, A. (2011). *Analyse de l'exploration et de l'exploitation de gaz de shales au Québec dans une perspective de développement durable*. Université de Sherbrooke, Québec, Canada. Repéré à https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2011/Diallo_A_24-02-2011_.pdf

Divay, G. et Belley, S. (Automne, 2012). La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : À propos de l'objet de la gouvernance locale. *Revue gouvernance*. Repéré à <http://www.revuegouvernance.ca/images/content/Spring2007/divay.pdf>

Dorion, H. et Lacasse, J.-P. (2011). *Le Québec : territoire incertain*. Québec, Canada : Septentrion.

Druide informatique. (2012). Antidote RX (Version 8) [Logiciel]. Tiré de <http://www.druide.com/antidote.html>

Dubé-Tourigny, (2014). *Analyse de la gouvernance de l'écosystème du Golfe du Saint-Laurent*. (Mémoire de maîtrise), Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Canada. Repéré à https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais_2014/Dube-Tourigny_N_2014-07-09.pdf

Dunsky Expertise en Énergie (Martin Poirier et Marina Malkova) (10 août 2013). *Stratégie Énergétique territoriale des Îles-de-la-Madeleine. Étape 1, Bilan énergétique et projections*. Repéré à http://www.muniles.ca/images/Upload/14_accueil/2013/2013-08-28_bilan_Dunsky.pdf

Dupuy, C. et C. Halpern (2009). Les politiques publiques face à leur protestataires. *Revue Française de Science politique*, 59(4), 701-722.

Éco-conseil. Chaire de recherche et d'intervention. Université du Québec à Chicoutimi (2012). *Réponse à la question sur le conflit d'intérêt*. Repéré à <http://www.uqac.ca/ecocons/wp-content/uploads/2012/06/R%C3%A9ponse-%C3%A0-la-question-sur-le-conflit-dint%C3%A9r%C3%AAt.pdf>

École Nationale d'administration publique (2009a). *Directives de l'ENAP en matière d'archivage des données de recherche*. Repéré à http://recherche.enap.ca/Recherche/docs/La_recherche/Ethique_en_recherche/Directives_ENAP_en_matiere_archivage_des_donnees_de_recherche.pdf

École Nationale d'administration publique (2009b). *Politique de la recherche*. Repéré à http://recherche.enap.ca/Recherche/docs/La_recherche/Ethique_en_recherche/428-Politique_recherche_%2818_septembre_2009%29.pdf

École Nationale d'administration publique (2009c). *Politique d'intégrité et d'éthique en recherche et sur les conflits d'intérêts*. Repéré à http://www.enap.ca/enap/docs/Portail_etudiant/Registraire/Politiques_reglements/431-Politique_integrite_ethique_recherche_18_septembre_2009.pdf

Ehler, C. N. (2003). Indicators to measure governance performance in integrated coastal management. *Ocean & Coastal Management*, 46(3), 335-345.

Eliadis, P., Hill, M. M. et Howlett, M. (2005). *Designing government : from instruments to governance*. Canada : McGill-Queen's Press-MQUP.

Énergie-Alternative (2011). *Exploration gazière aux Îles-de-la-Madeleine? Moratoire Îles-de-la-Madeleine*. Gastem. Dépliant.

Environnement Canada, E. (2014). Biphényles polychlorés (BPC). Repéré à <https://ec.gc.ca/bpc-pcb/Default.asp?lang=Fr&n=52C1E9EF-1>

Fauré, A., Guineberteau, T., Rioux, C., Fortier, I., Trouillet, B. et Lamberts, C. (2012). Gouvernance et GIZC : Projet d'étude comparée France-Québec. Dans N. Landy, Peret J. et Sauzeau T. (dir.), *Développement comparé des littoraux du Golfe du Saint-Laurent et du Centre-Ouest français : d'hier à aujourd'hui* (p. 238-259.). Moncton : Institut d'Études acadiennes.

Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P. et Nahrath, S. (2007). *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris, France : L'Harmattan.

Faure, A et Muller, P. (2007). Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles. Dans Faure, A., Leresche, J. -P., Muller, P. et Nahrath, S (dir.), *Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles* (p. 9-19). Paris, France : L'Harmattan.

Fischer, F. (1993). Citizen participation and the the democratization of policy expertise : from theoretical inquiry to practical cases. *Policy sciences*, 26(3), 165-187.

Floriane, D. (Semaine du 8 août au 14 août 2008). Gaz naturel : Gastem achète les droits d'exploration. *Le Radar*.

Fondation David Suzuki. (13 octobre 2010). Qu'est qu'un levé sismique et quels en sont les impacts. Repéré à <http://www.davidsuzuki.org/fr/champs-d'intervention/oceans-et-eau-douce/enjeux-et-recherche/planification-marine-et-conservation/quest-ce-que-des-leves-sismiques-et-quels-en-sont-les-impacts/>

Fontaine, L. (2011a). *Stech et le forage aux Îles*. Docufilm. Repéré à <https://vimeo.com/15680102>

Fontaine, L. (2 septembre, 2011b). *La pêche aux coques*. Docufilm. Repéré à <https://www.youtube.com/watch?v=t1w8pAOjBV4>

Fontaine, L. (5 septembre, 2011c). *Marée noire*. Docufilm. Repéré à <https://www.youtube.com/watch?v=-C9WIq7T8PE>

Fontaine., L. (6 août, 2011d). *"les Gazés" au concours des petits bateaux*. DocuFilm. Repéré à <https://vimeo.com/27606567>

Fontaine, L. (13 août 2011e). *Château de sable 2011 "Golfe en péril"*. Docufilm. Repéré à <https://vimeo.com/27733931>

Fontaine, L. (2013a). *La richesse des uns, le risque des autres*. DocuFilm. Repéré à <https://vimeo.com/65484434>

Fontaine, L. (2013b). *Les Îles-eaux-naturelles*. DocuFilm. Repéré à <https://vimeo.com/68592413>

Fontaine, L. (21 septembre 2013c). *Sandy Hook après la visite de SOQUEM, Îles-de-la-Madeleine*. DocuFilm. Repéré à <https://vimeo.com/75235238>

Fontaine, P. (semaine du 13 août au 19 août 2010). Inquiétudes : Gaz dans l'archipel. *Le Radar*.

Fortin, J.-C. (2008). Coopération et développement : le modèle madelinien 1930-1960. Dans J.-C. Fortin et P. Larocque (dir.), *Histoire des Îles-de-la-Madeleine* (p. 213-256) (3^e éd.). Québec, Canada : Institut québécois de recherche sur la culture, Les Presses de l'Université Laval.

Fortin, J.-C. et P. Larocque (2008). Introduction générale. Dans J.-C. Fortin et P. Larocque (dir.), *Histoire des Îles-de-la-Madeleine* (p. 13-17) (3^e éd.). Québec, Canada : Institut québécois de recherche sur la culture, Les Presses de l'Université Laval.

Fortin, J.-C. (2004). *Les Iles-de-la-Madeleine*. Saint-Nicolas : Éditions IQRC, Les Presses Université Laval.

Fortin, M.-J. (9 novembre 2014). Au-delà de l'exclusion : la pérennité des communautés comme horizon commun, *Le Mouton Noir*. Repéré à <http://www.moutonnoir.com/2014/11/la-perennite-des-communaut-es-comme-horizon-commun/>

Foucault, M. (1994). La gouvernementalité. *Dits et Écrits* (Vol. 3, p. 635-657). Paris, France : Gallimard.

Francoeur, L.-G. (4 septembre, 2004). La commission Coulombe remettra son rapport en décembre-D'abord restaurer la confiance. *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/63073/la-commission-coulombe-remettra-son-rapport-en-decembre-d-abord-restaurer-la-confiance>

Francoeur, L.-G. (13 juillet 2010). Hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent - Stratégies Saint-Laurent appuie le «moratoire préventif», *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/292470/hydrocarbures-dans-le-golfe-du-saint-laurent-strategies-saint-laurent-appuie-le-moratoire-preventif>

Francoeur, L.-G. (9 septembre 2010). Gaz de schiste Vigilance énergie se mobilise. Les groupes environnementaux font front commun contre le "gâchis" énergétique" *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/295797/gaz-de-schiste-vigilance-energie-se-mobilise>

Freund, J. (1983). *Sociologie du conflit*. Paris, France Presses : Universitaires de France.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75.

Fung, A. et Wright E. O. (2005). Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative. Dans M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative* (p. 49-80). Paris, France : La Découverte.

Gagné, G. (22 octobre 2011). Îles-de-la-Madeleine : du gaz au lieu du mazout? *La Presse*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/les-regions/201110/21/01-4459738-iles-de-la-madeleine-du-gaz-au-lieu-du-mazout.php>

Gagné, G. (16 février 2013). Le PDG de Gastem qualifie les militants écologistes de "fascistes", *Le Soleil*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/gaz-de-schiste/201110/15/01-4457585-fronde-antigaz-aux-iles-de-la-madeleine.php>

Gagné, M. R. et Masson, J. (19 décembre 2013). Un pas en avant ! Loi modifiant la Loi sur les mines (2013 L. Q., c. 32). Repéré à <http://www.fasken.com/fr/un-pas-en-avant/>

Gagnon, J., Boudreau, B., Cummings, I., Dupriez, A. et Verdier, M.-H. (2007). *Rapport sur la consultation publique sur le développement de l'énergie éolienne aux Îles-de-la-Madeleine. 19 et 20 mars 2007*. Îles-de-la-Madeleine, Canada. Repéré à http://www.muniles.ca/wp-content/uploads/rapport_final_commissaires-eoliens.pdf

Gagnon, M. et Bergeron, P. (2006). *Bilan des initiatives de gestion intégrée de la zone côtière du Québec : 1996-2006*. Rapport de BIOREX Inc. au Ministère des Pêches et Océans (MPO), région du Québec.

Gagnon, P.-L. (2012). *La transition institutionnelle vers la durabilité dans la gestion étatique des ressources naturelles au Canada : Le cas du Québec*. (Thèse de doctorat), Université Laval, Québec, Canada.

Gareau, P. (2000). *Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique : le programme zones d'intervention prioritaire (ZIP)*. (Mémoire de maîtrise), Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada. Repéré à Météopolitique : <http://meteopolitique.com/Fiches/eau/privatisation/Thematique/eau/thematiques/bassins/doc/a001.pdf>

Gareau, P. (2013). *Analyse stratégique d'un type de gestion intégrée de l'eau au Québec*. Saarbrücken, Allemagne : Presses Académiques Francophones.

Gareau, P. et Lepage, L. (2005). Vers la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent : les défis d'une action collective. *Nouvelles pratiques sociales*, 18(1), 104-116.

Garrin M. (2011). Simon, Gilles, Plogoff, l'apprentissage de la mobilisation sociale. *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*. Repéré à <http://abpo.revues.org/2044>

Gastem. (06 octobre au 12 octobre 2011). Lesilesaunaturel.net, *Le Radar*.

Gauthier, B. (2009). Introduction. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (p. 1-17). Québec, Canada : Presses Universitaires du Québec.

Gauthier, M. (semaine du 23 septembre au 29 janvier 2008). On a fini de faire l'autruche ! *Le Radar*.

Gauthier, M. et Lepage L. (2005). La mise en œuvre de la ville viable : une problématique d'action publique. Dans N. Mathieu et Y. Guermond (dir.), *La ville durable du politique au scientifique* (p.101-117). Paris, France :Editions Quae.

Gauthier, M. et Simard, L. (2011). Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique. *Télescope*, 17(1), 39-67. Repéré à http://uqo.ca/sites/default/files/fichiers-uqo/medias/nouvelles/article_mario_gauthier_telescope.pdf

Gauthier, M., Simard, L. et Waaub, J.-P. (2011). Public participation in strategic environmental assessment (SEA) : Critical review and the Quebec (Canada) approach. *Environmental Impact Assessment Review*, 31(1), 48-60.

Gauthier, R. (22 décembre 2010). Gaz naturel aux îles, *L'Aut' Journal*. Repéré à <http://www.lautjournal.info/default.aspx?page=3&NewsId=2738>

Gauthier, R. (Juin 2013). *Mémoire de Raymond Gauthier présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE portant sur les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière*. DM20. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DM20.pdf

Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la Gouvernance?* Paris, France : Presses de Science Po

Gaudin, J.-P. (2004). *L'Action publique. Sociologie et politique*. Paris, France : Presses de Science Po/Daloz

Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures*. New-York, États-Unis : Basic Books.

Geertz, C. (1998). La description dense : vers une théorie interprétative de la culture. *Enquête*, 6. Repéré à <http://enquete.revues.org/1443>

Gélinas, G. (10 septembre 2010). Exploration gazière dans l'archipel : les Madelinots inquiets, *Le Soleil*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/les-regions/201009/10/01-4314204-exploration-gaziere-dans-larchipel-les-madelinots-inquiets.php>

Gélinas G. (24 juillet 2014). Règlement provincial sur l'eau potable : feu vert à Petrolia, *Le Soleil*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201407/23/01-4786272-reglement-provincial-sur-leau-potable-feu-vert-a-petrolia.php>

Gélinas, G. (19 décembre 2013). Haldimand n° 4 : la ville de Gaspé joue sa dernière carte, *www.Graffici.ca*. Repéré à <http://www.graffici.ca/dossiers/haldimand-4-ville-gaspe-joue-derniere-1611/>

Gélinas, G. (24 juillet, 2014). *Règlement provincial sur l'eau potable : feu vert à Pétrolia*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201407/23/01-4786272-reglement-provincial-sur-leau-potable-feu-vert-a-petrolia.php>

Gélinas, G. (29 juillet 2014). Ristigouche Sud-Est demande 225 000 \$ pour se défendre contre Gastem. Repéré à <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201407/29/01-4787616-ristigouche-sud-est-demande-225-000-pour-se-defendre-contre-gastem.php>

Gélinas, G., Proulx, A., Ruest-Paquette, A.-S., Simões Forte, L. A., Cotnam-Kappel, M., Fallu, C. et Bartosova, L. (2012). La réflexivité : exercice pédagogique et outil d'accompagnement aux cycles supérieurs. *Revue internationale de pédagogie de l'enseignement supérieur* (28-2).

GENIVAR Inc. (août 2011a). *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2). Document d'information en support à l'approche participative*. Repéré à http://www.mern.gouv.qc.ca/publications/energie/ees/EES2_Document_information.pdf

GENIVAR Inc. (2011b). *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2). Rapport préliminaire de GENIVAR Inc. au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*.

GENIVAR Inc. (septembre 2013a). *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2). Bilan de l'approche participative*. Repéré à http://www.mern.gouv.qc.ca/publications/energie/ees/EES2_Bilan_approche_participative.pdf

GENIVAR Inc. (septembre 2013b). *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2). Rapport d'étude final de GENIVAR Inc. au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*. Repéré à http://www.mern.gouv.qc.ca/publications/energie/ees/EES2_Rapport_final.pdf

Gérard, Y. (2009). Une gouvernance environnementale selon l'État? Le conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité. *Vertigo-La revue en sciences de l'environnement*, 9(1). Repéré à <http://vertigo.revues.org/8551>

Gingras, B. et Dalcourt, M. (2003). *La gestion intégrée de la zone côtière au Québec : analyse comparative d'initiatives communautaires débutées entre 1996 et 2002*. Communication présentée 71^e Congrès de l'ACFAS, Section Administration et management public, Rimouski, Canada.

Golden-Biddle, K. et Locke, K. (2007). *Composing qualitative research*. Thousands-Oaks, États-Unis : Sage Publications, (2).

Gouvernement du Canada (1996). *Loi sur les océans*. L. C., c. 31. Repéré à <http://canlii.ca/t/698t1>

Gouvernement du Canada (2015). *Profil d'organisme : Office-Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers*. Repéré à <http://www.appointments-nominations.gc.ca/prflOrg.asp?OrgID=CFO&lang=fra>

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (1989). *Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent*. Phase I.

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (1993). *Bilan 1988-1993. Plan d'action Saint-Laurent*. Québec, Canada : Environnement Canada.

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (1994). *Entente d'harmonisation et de concertation pour la conservation, la protection, la dépollution et la restauration du fleuve Saint-Laurent et de tributaires prioritaires, Intitulé Saint-Laurent vision 2000 (1993-1998)*. Phase II, Saint-Laurent vision 2000.

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (1999). *Entente de concertation Canada-Québec sur le Saint-Laurent (1998-2003)*. Phase III

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec. (2001). *Fiche territoire : Territoire à l'étude*. Repéré à http://www.mdelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/aire-marine/iles-de-la-madeleine/fiche-territoire.pdf

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (2006). *Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent (2005-2010)*. Phase IV.

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (2007). *La gestion intégrée du Saint-Laurent*. Québec, Canada : Plan Saint-Laurent. Pour un développement durable. Repéré à <http://www.strategiessl.qc.ca/pdf/la-gestion-integree-du-st-laurent.pdf>

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (2011a). *Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent 2011-2026. (Plan d'action Saint-Laurent 2011-2026)*. Phase IV Repéré à http://planstlaurent.qc.ca/fileadmin/site_documents/documents/Documents_Entente/Entente_final_fr.pdf

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (2011b). *Rapport quinquennal (2005-2010)*. Québec, Canada : Plan Saint-Laurent. Pour un développement durable. Repéré à http://planstlaurent.qc.ca/fileadmin/site_documents/documents/PDFs_accessible/Rap_quinquennal_f_FINAL_v1.1.pdf

Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec (27 mars 2012). *Actes du Forum Saint-Laurent*. Québec, Canada : Plan Saint-Laurent. Pour un développement durable. Repéré à http://planstlaurent.qc.ca/fileadmin/site_documents/documents/Forum_Saint-Laurent/Actes_Forum_mars2012.pdf

Gouvernement du Québec (2002a). *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*. RLRQ, C-61. 01. Repéré à <http://canlii.ca/t/691dg>

Gouvernement du Québec (2002b). *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2. Repéré à <http://canlii.ca/t/69c5s>

Gouvernement du Québec (2002c). *Politique nationale de l'eau. L'eau. La vie. L'avenir*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/politique/politique-integral.pdf>

Gouvernement du Québec (2004a). *Loi sur le ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation*, RLRQ c M-30. 01. Repéré à <http://canlii.ca/t/69h89>

Gouvernement du Québec (2004b). *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ c E-20. 001, Repéré à <http://canlii.ca/t/69h6f>

Gouvernement du Québec (2006a). *Loi sur le développement durable*, RLRQ, cD-8. 1. 1. Repéré à <http://canlii.ca/t/694f>

Gouvernement du Québec (2006b). *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c C-47. 1. Repéré à <http://canlii.ca/t/69h5z>

Gouvernement du Québec (2007). *Loi sur la santé publique*, RLRQ c S-2. 2, Repéré à <http://canlii.ca/t/692fc>

Gouvernement du Québec (2009). *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. R. L. R. Q., C-6. 2. Repéré à <http://canlii.ca/t/69c5r>

Gouvernement du Québec (2010a). *Procès-verbal de l'Assemblée Nationale du Québec du mardi 23 mars 2010. Première session. Trente-neuvième législature*. Québec, Canada. Repéré à <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20100323/13307.html>

Gouvernement du Québec (2010b). *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, RLRQ C M-13. 1, r1. Repéré à <http://canlii.ca/t/69f2g>

Gouvernement du Québec. (2011). *L'EES en milieu marin*. Repéré à <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques-milieu-marin.asp>

Gouvernement du Québec (22 décembre, 2012). *Règlements déterminant les distances séparatrices pour protéger les sources d'eau et puits artésiens et de surface dans la ville de Gaspé*, Conseil municipal de la ville de Gaspé, règlement n°1205-12, 22 décembre 2012

Gouvernement du Québec (2013). *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. RLRQ c A-19. 1, version en vigueur du 10 décembre 2013 et 31 décembre 2013, Repéré à <http://canlii.ca/t/696sx>

Gouvernement du Québec (2013). *Loi sur les mines*. RLRQ c M-13. 1, version en vigueur du 10 décembre 2015 et le 05 mai 2015. Repéré à <http://canlii.ca/t/69h78>

Gouvernement du Québec (2014). *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ c Q-2, r 35. 2. Repéré à <http://canlii.ca/t/69c5x>

Gouvernement du Québec (2014). *L'EES globale sur les hydrocarbures [en cours]*. Repéré à <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques.asp#global>

Gouvernement du Québec (2014). *EES propre à Anticosti [en cours]*. Repéré à <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques.asp#global>

Goxe, A. (2007). Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques. Dans R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories* (p. 151-170). Paris, France : Réseau Européen Droit et Société à la maison des Sciences de l'Homme, Librairie générale de droit et de la jurisprudence.

Grima, F. et Glaymann, D. (2012). Une analyse renouvelée du modèle Exit, Voice, Loyalty, Neglect : apports d'une approche longitudinale et conceptuellement élargie. *M@n@gement*, 15(1), 2-41.

Groupe citoyen Énergie Alternative (2013). *Mémoire du groupe citoyen Énergie Alternative présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE portant sur : Les effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière*. DM14. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DM14.pdf

Guérard, F. (29 mars 2011). Dans un golfe près de chez vous. *L'actualité*. Repéré à <http://www.lactualite.com/lactualite-affaires/dans-un-golfe-pres-de-chez-vous/>

Guillemot, J., Plante, S. et Boisjoly, J. (2008). Gouvernance et développement territorial en milieu insulaire. Le cas de l'Isle-aux-Coudres (Québec-Canada). *Revue canadienne des sciences régionales*, 31(3), 521-538

Guineberteau, T., Meur-Ferec, C., Trouillet, B. (2006). La gestion intégrée des zones côtières en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale? *VertigO-La revue en sciences de l'environnement*, 7(3). Repéré à <http://vertigo.revues.org/2569>

Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2014). Introduction : l'instrumentation et ses effets, débats et mises en perspective théorique. Dans C. Halpern, P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique* (p. 15-59). Paris, France : Les Presses Sciences Po.

Hardy, M., Brêthes, J.-C., Tita, G. et Chevrier, H. (2008). *Portrait de la filière halieutique régionale : Gaspésie- Îles-de-la-Madeleine*. Îles-de-la-Madeleine, Canada : Centre de recherche sur les milieux insulaires et maritimes, UQAR. Repéré à http://www.uqar.ca/files/cermim/filiere_halieutique_gim.pdf

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.

Hautecoeur, J.-P. (1975). *L'Acadie du discours : pour une sociologie de la culture acadienne*. Québec, Canada : Les Presses de l'Université Laval.

Hazel, F., Dorion, D., Morisset, J. et Pereira, S. (2006). La gestion intégrée de la zone côtière au Québec : un regard sur 10 ans de pratique. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, 7(3). Repéré à <http://vertigo.revues.org/2505>

Hénocque, Y. (2006). Leçons et futur de la gestion intégrée des zones côtières dans le monde. *VertigO-la revue en sciences de l'environnement*, 7(3), 11. Repéré à <http://vertigo.revues.org/2490>

Hénocque, Y. et Billé, R. (2005). *Gestion intégrée du littoral : analyse des processus à l'oeuvre et mesure des progrès accomplis dans le cadre d'une approche incrémentielle de l'intégration*. Communication présentée Prospective du littoral-Prospective pour le littoral, Paris, France. Repéré à <http://www.iddri.org/Iddri/Equipe/gestionint-gr-eRB.pdf>

Herbert, V. (2010). La gestion terrestre d'une pollution d'origine maritime à l'échelle locale : quelle intégration? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, (Hors-série 8). Repéré à <http://vertigo.revues.org/10205>

Hildebrand, L. P. (1995). Canadian coastal and ocean management : the emergence of a new era. *Ocean Policy Research*, 10(1), 37-72.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty : Responses to decline in firms, organizations, and states*. Londres, Royaume-Uni : Harvard University Press.

- Hood, C. (1983). *The tools of Government*. Londres, Royaume-Uni : Macmillan.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy styles, and Policy implementation : national approaches to theories of instrument choice. *Policy studies journal*, 19(2), 1-21.
- Howlett, M., Ramesh, M. et Perl, A. (2003). *Studying Public Policy : Policy cycles and policy subsystems*. Don Mills, Canada : Oxford University Press.
- Huard, I. (15 avril 2011). Imposer son moratoire. Repéré à <http://www.barreau.qc.ca/pdf/journal/vol33/no7/etymologie.html>
- Hubert, P. (1926). *Les Iles de la Madeleine et les Madelinots*. Rimouski, Canada : Imprimerie générale de Rimouski.
- Hubert, A. (semaine du 4 juin au 10 juin 2010). Mieux vaut prévenir que guérir. *Le Radar*.
- Hubert, A. (semaine du 13 août au 19 août, 2010). A propos de l'exploitation du pétrole du golfe du Saint-Laurent. *Le Radar*.
- Hubert, I. et Chevrier, H. (1996). *Le développement durable et la conservation : aux Îles, où allons-nous? Rapport du Sommet sur l'environnement aux Îles-de-la-Madeleine tenu le 30 mars 1996*. Cap-aux-Meules, Canada : Attention Fragiles.
- Hugh-Jones, C. (2013). Les éoliennes : vertes et vertueuses? *Terrain*, 60(1), 108-131.
- Hydro-Québec (2002). *Plan d'exploration, pétrole et gaz naturel au Québec, 2002-2010*. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/sismiques/documents/DD1-A.pdf>
- Hydro-Québec (2013). *Sommaire Hydro-Québec. Étude sur les scénarios d'alimentation à long terme. DB21 pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans le cadre de l'étude des effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine*. : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEiles-de-la-madeleine/documents/DB21.pdf
- Institut de la statistique du Québec (2013). *La Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ainsi que ses municipalités régionales de comté (MRC) : fiche synthèse par MRC*. Repéré à http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region_11/region_11_00.htm
- Institut du Nouveau Monde avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles. (2013). *Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel*. Repéré à http://inm.qc.ca/Centre_doc/28-acceptabilite_sociale.pdf
- Jessen, S. (2011). A review of Canada's implementation of the Oceans Act since 1997—From leader to follower? *Coastal management*, 39(1), 20-56.

Journet, P. (08 février, 2013). Bouchard s'inquiète du poids des municipalités, *Le Quotidien*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/le-quotidien/actualites/201302/08/01-4619657-bouchard-sinquiete-du-poids-des-municipalites.php>

Juda, L. (2003). Changing National Approaches to ocean governance : the United States, Canada, and Australia. *Ocean Development & International Law*, 34, 161-187.

Juillet, L. (1998). Les politiques environnementales canadiennes. Dans M. Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes* (p. 161-203). Sainte Foy, Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Kirat, T. et Torre, A. (2008). Introduction. Dans T. Kirat et A. Torre (dir.), *Territoires de conflits : Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*. Paris : Editions L'Harmattan.

Kirk, J. et Miller, M. L. (1986). *Reliability and validity in qualitative research*. Newbury Park, États-Unis : Sage Publication.

Kirschen, E. S., Eckstein, O., Blackaby, F., Faaland, L., Morissens, H., Besters, H., . . . Tosco, E. (1964). *Economic Policy in our time*. Amsterdam, Pays-Bas : North-Holland Publishing.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Thousand Oaks, États-Unis : Sage Publications Inc.

Kùbler, D. et Maillard J. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble, France : Presses Universitaires de Grenoble.

La Presse canadienne. (2 octobre 2010). Exploration gazière dans le golfe : les Madelinots manifestent. *La Presse*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/environnement/201010/02/01-4328966-exploration-gaziere-dans-le-golfe-les-madelinots-manifestent.php>

La Presse canadienne. (17 février 2012). Des scientifiques canadiens se disent muselés par Ottawa, *www.Radio-Canada.ca*. Repéré à <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2012/02/17/003-scientifiques-critiques-harper.shtml>

Lamoureux, È. (2009). *Art et politique. Nouvelles formes d'engagement artistique au Québec*. Montréal, Canada : Écosociété.

Landry, A. (18 septembre 2010). Gastem- Ni rassurés ni respectés. *La Presse*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201009/15/01-4315847-gastem-ni-rassures-ni-respectes.php>

Landry, A. (pour Énergie Alternative) (30 août 2011). Un regroupement de citoyens dénonce l'attitude de Gastem aux Îles-de-la-Madeleine [Communiqué de Presse]. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DC2.pdf

Landry, M. (2013). Esquisse d'une genèse de la société acadienne. *Recherches sociographiques*, 54(2), 305-323.

Langelier, R. (12 février 2013). *Les compétences municipales pour la protection de l'eau : un outil pour les citoyens?*, Montréal, Canada. Repéré à <https://www.youtube.com/watch?v=NiWuuH9ZXDw>

Langelier, R. et Marier, C. (2015). Municipalités et exploitation d'hydrocarbures : l'expérience de Saint-Bonaventure et de Gaspé. Dans I. Marcil (dir.), *Sortir le Québec du pétrole* (p. 271-281). Canada : Somme Toute.

Lapierre, M. (2011). Utile. Dans Admare & Centre d'artistes en art actuel des Îles-de-la-Madeleine (dir.), *Beausir les mots. Art-abécédaire du français parlé des Îles-de-la-Madeleine*. (p. 96) : Les éditions la Morue verte.

Lapierre, M. (2013). *Mémoire de Marjorie Lapierre présenté dans le cadre des effets liés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sur les nappes phréatiques aux Îles-de-la-Madeleine, notamment ceux liés à l'exploration et l'exploitation gazière DM13*. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DM13.pdf

Lapointe, U. (2010). L'héritage du principe de free mining au Québec et au Canada. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(3), 9-25.

Larocque, P. (2008a). Entre terre et mer. Dans J. -C. Fortin et P. Larocque (dir.), *Histoire des Îles-de-la-Madeleine* (p. 19-55) (3^e éd.). Québec, Canada : Institut québécois de recherche sur la culture, Les Presses de l'Université Laval.

Larocque, P. (2008d). Les défis économiques contemporains, 1960-2002. Dans J. -C. Fortin et P. Larocque (dir.), *Histoire des Îles-de-la-Madeleine* (p. 257-313) (3^e éd.). Québec, Canada : Institut québécois de recherche sur la culture, Les Presses de l'Université Laval.

Larocque Paul. (2008b). Premiers exploitants et peuplement pionnier. Dans J. -C. Fortin et P. Larocque (dir.), *Histoire des Îles-de-la-Madeleine* (p. 57-95) (3^e éd.). Québec, Canada : Institut québécois de recherche sur la culture, Les Presses de l'Université Laval.

Larocque, P. (2008c). Une question d'appartenance. Dans J. -C. Fortin et P. Larocque (dir.), *Histoire des Îles-de-la-Madeleine* (p. 315-353) (3^e éd.). Québec, Canada : Institut québécois de recherche sur la culture, Les Presses de l'Université Laval.

Larose, I. (5 février 2013). Protection de l'eau potable : quatre municipalités adopteront un règlement, www.CHAUTVA.com Repéré à <http://chau.teleinterrives.com/nouvelle-Regional-Protection-de-l-eau-potable-quatre-municipalites-adopteront-un-reglement-4022>

Lascoumes, P. et Le Bourhis, J. P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 11(42), 37-66.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2004). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. Dans P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments* (p. 11-44). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2006). Instrument. Dans Boussaguet L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.) (p. 269-277; 2^e éd). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2007). Sociologie de l'action publique. De Singly (dir.). Paris, France : Armand Colin

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2010). Instrument. Dans Boussaguet L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 325-235; 3^e éd). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P. et Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique* 61(1), 5 -22.

Lavisse, É. et Larochelle, S. (2014). *Contribution économique du secteur des pêches et de la mariculture des Îles-de-la-Madeleine*. Ministères des Pêches et Océans. Repéré à http://www.mdelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/aire-marine/iles-de-la-madeleine/Contribution-peches-mariculture.PDF

Le Bourhis, J.-P. et Lascoumes, P. (2014). En guise de conclusion/Les résistances aux instruments de gouvernement : essai d'inventaire et de typologie des pratiques. Lascoumes, P., et Le Galès, P. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistances, effets*. (p. 493-520). Paris, France : Presses de Sciences Po.

Leblanc, J. (30 septembre 2012). Gaz et pétrole : bilan de la situation aux Îles-de-la-Madeleine, *Le journal des alternatives*. Repéré à <http://journal.alternatives.ca/spip.php?article6937>

Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*. (2^e éd.). Québec, Canada : Les Presses de l'Université Laval.

Lepage, L. (1997). Note sur l'administration de l'environnement. Dans P. T. Tremblay (dir.), *L'état administrateur : modes et émergences* (p. 403-418). Sainte-Foy, Canada : Les Presses de l'Université du Québec.

Lepage, L., Gauthier, M. et Champagne, P. (2002). *Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines*. Repéré à http://www.facome.uqam.ca/home/env9501/documents/presentation_laurent_lepage.pdf

Les Archives de Radio-Canada. (10 avril 2003). *Irving-Whale et la transparence des autorités*. Repéré à http://archives.radio-canada.ca/environnement/protection_environnement/dossiers/518-2558/

Les Archives de Radio-Canada. (06 mars 2008). *Des Madelinots s'opposent au renflouement*. Repéré à <http://archives.radio-canada.ca/environnement/ecologie/clips/2561/>

Les Archives de Radio-Canada. (4 juin 2008). *Des BPC dans l'Irving Whale*. Repéré à http://archives.radio-canada.ca/environnement/protection_environnement/dossiers/518-2554/

Les élèves de 5e et 6e année de l'école aux Iris (2013). *Présentation des élèves de 5e et 6e année de l'école aux Iris présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE portant sur : Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent*. DM4. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DM4.pdf

Lessard-Hébert, M., Goyette, G. et Boutin, G. (1996). *La recherche qualitative. Fondements et pratiques*. (2^e éd.). Montréal, Canada : Éditions Nouvelles ASMS.

Lewis, N. et Devanne, A.-S. (2014). *Caractérisation de la communauté et identification des attentes et préoccupations relativement à une aire marine protégée aux Îles-de-la-Madeleine*. Rapport préparé pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) et à l'Agence Parcs Canada, Vol. 2. Repéré à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/aire-marine/iles-de-la-madeleine/Etude-IdM-UQAR-volume_2.pdf

L'express. Quelques 180 élus municipaux réclament des amendements, *L'Express - Drummondville*. Repéré à <http://www.journalexpress.ca/Actualites/2012-02-28/article-2910523/Quelque-180-elus-municipaux-reclament-des-amendements/1>

Lowery, D. et Evans, K. (2004). The iron cage of methodology : the vicious circle of means, limiting Ends, limiting means. *Administration & Society*, 36(3).

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 298-310.

Lozachmeur, O. (2005). Le concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national. *Droit maritime français*, 657, 259-277.

Madelin'Eau (2011). *Projet de réalisation d'un forage gazier vertical et conventionnel d'une profondeur de 2500 mètres municipalité des Iles-de-la-Madeleine. Reconnaissance/identification des cibles les plus propices. Rapport d'étape 1, expertise hydrogéologique*. Repéré à http://www.muniles.ca/images/Upload/5_forum_sur_les_hydrocarbures/rapport_madelin_eau_etape_1_petit.pdf

Madelinots pour le respect du Golfe (MRG) (2004). *Mémoire de Madelinots pour le respect du Golfe. (MRG). Nous autres aux Îles. Mémoire présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE portant sur : Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent.* DM51. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/sismiques/documents/DM51.pdf>

Marcil, I. (2015). À la guerre comme à la guerre. Dans I. Marcil (dir.), *Sortir le Québec du pétrole* (p. 131-136). Canada : Somme Toute.

Margerum, R. (1995). Integrated environmental management : moving from theory to practice. *Journal of environmental planning and Management* 38(3), 371-392

Margerum, R. D. (1999). Integrated environmental management : the foundations for successful practice. *Environmental Management*, 24(2), 151-166.

Margerum, R. (2011). *Beyond consensus : improving collaborative planning management.* Cambridge, États-Unis : Massachusetts institute of technology.

Margerum, R. D. et Robinson, C. J. (2015). Collaborative partnerships and the challenges for sustainable water management. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 53-58

Massardier, G. (2008). *Politiques et actions publiques.* Paris, France : Armand Caron.

Massé, M.-O. (2013). [Forums sur les hydrocarbures. Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine. Hydrocarbures aux Îles-de-la-Madeleine.]. Communication personnelle.

Mazeaud, A. (2012). L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes. *Participations*, 2(1), 53-77.

McKenna, J., A. Cooper. (2006). Sacred cows in costal management : the need for a « cheap and transitory» model. *Area*, 38(4), 421-431.

Mercier, J. (2011). Enjeux contemporains en matière d'environnement. Dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* (p. 704-721). Québec, Canada : Les Presses de l'Université Laval.

Mercier, J. et Mongrain, A. (2011). La gouvernance du Saint-Laurent : le rôle des accords volontaires. Dans J. Crête (dir.), *Politiques environnementales et accords volontaires : le volontarisme comme instrument de politiques environnementales au Québec* (p. 105-145). Québec, Canada : Les Presses de l'Université Laval.

Mermet, L. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société?* Paris, France : Editions l'Harmattan.

Mermet, L. (2007). Épilogue. Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs. Dans M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J. -M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* (p. 368-380). Paris, France.

Mermet, L., Billé, R., Leroy, M., Narcy, J. -B. et Poux, X. (2005). L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. *Natures Sciences Sociétés*, 13(2), 127-137.

Meur-Ferec, C. (2006). *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral : un itinéraire de géographe. (Document présenté en vue de l'habilitation à diriger des recherches)*, Université de Nantes. Repéré à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00167784/document>

Meur-Ferec, C. (2009). La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française. *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement*, (Hors-série 5). Repéré à <http://vertigo.revues.org/8331>

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2003). Analyse des données qualitatives. De Boeck Supérieur. (2^e éd.). Paris : France.

Milot, N. et Lepage, L. (2010). Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec : Ajustements et tensions. *Politique et Sociétés*, 29(2), 83-104.

Ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles. (2014). *Les Évaluations environnementales stratégiques. L'EES globale sur les hydrocarbures*. Repéré à <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques.asp#global>

Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2010a). *L'organisation municipale et régionale au Québec en 2010*. Repéré à <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2007465>

Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). (2010b). *Réorganisation territoriale de 2006 : municipalités reconstituées*. Repéré à <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/reorganisation-territoriale-de-2006/municipalites-reconstituees/>

Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2015). *Agglomération des Îles-de-la-Madeleine 01023*. Repéré à http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/Region_11.pdf

Ministère des Pêches et des Océans du Canada (MPO) (2002a). *Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada* (n° Fs77-2/2002F). Ottawa, Canada : Pêches et Océans Canada. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cosframework-cadresoc/pdf/im-gi-fra.pdf>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2002b). *La gestion intégrée à la portée de tous : démarche méthodologique pour les collectivités côtières du Saint-Laurent Marin*. Ottawa, Canada : Pêches et Océans Canada. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/library/262496.pdf>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2002c). *La stratégie sur les océans du Canada : nos océans, notre avenir*. Ottawa, Canada : Pêches et Océans Canada Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cosframework-cadresoc/pdf/im-gi-fra.pdf>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2005). *Plan d'action du Canada pour les océans. Pour les générations d'aujourd'hui et de demain*. Ministère des Pêches et Océans du Canada. Ottawa, Canada : Pêches et océans Canada Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/oap-pao/pdf/oap-fra.pdf>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2006). *Les Comités de gestion intégrée, une solution*. Dépliant d'information.

Ministère des Pêches et des Océans du Canada (MPO) (2007). *Initiative pour améliorer la santé des océans*. Ottawa, Canada : Pêches et océans Canada. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/management-gestion/healthyoceans-santedesoceans/index-fra.htm>

Ministère des Pêches et des Océans (MPO) (2009). *Le rôle du gouvernement canadien dans le secteur des océans*. Ottawa, Canada : Pêches et Océans Canada. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cg-gc/pdf/cg-gc-fra.pdf>

Ministère des Pêches et des Océans (MPO) (2010). *Cas de pollution suite au naufrage de l'Irving Whale survenu en 1970. Plan d'action visant l'actualisation de la stratégie d'intervention en matière de gestion des sacs enfouis dans les dunes des Îles-de-la-Madeleine 2008-2010*. Garde côtière canadienne. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/343788.pdf>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2011). *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada*. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/dmpaf-eczpm/docs/framework-cadre2011-fra.pdf>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2012). *Évaluation du programme de gestion intégrée des océans*. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations/11-12/IOM-fra.htm>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2013). *Plan de gestion intégrée du Saint-Laurent*. Repéré à http://www.qc.dfo-mpo.gc.ca/gestion-management/doc/2013_12_16_FINAL_FRANCAIS_web.pdf

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2014a). *Régions*. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/index-fra.htm>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2014b). *Gestion intégrée du golfe du Saint-Laurent*. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/index-fra.htm>

Ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO) (2014c). *Zones étendues de gestion des océans*. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/marineareas-zonesmarines/loma-zego/index-fra.htm>

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) (2006). *Stratégie énergétique du Québec (2006-2015)*. Repéré à <http://www.politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2014/12/strategie-energetique-2006-2015.pdf>

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) (2011). *La frontière dans le golfe du Saint-Laurent*. Repéré à <http://www.mern.gouv.qc.ca/territoire/portrait/golfe.Htm>

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) (2014). *Les Évaluations environnementales stratégiques. L'EES propre à Anticosti*. Repéré à <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques.asp#global>

Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Faune et des Parcs (MDDEFP) (2012). *Gestion intégrée des ressources en eau : cadre de référence*. Québec, Canada : Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Faune et des Parcs. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/GIRE-cadre-reference.pdf>

Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Faune et des Parcs (MDDEFP) (novembre, 2011). *Communiqué de presse. Un engagement de 15 ans à l'égard de la conservation du Saint-Laurent*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=2006>

Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Faune et des Parcs (MDDEFP) (2012). *Gestion intégrée des ressources en eau : cadre de référence*. Québec, Canada : Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/GIRE-cadre-reference.pdf>

Ministère du Développement durable de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC) (2014a, dernière révision). *Plan d'intervention détaillé sur les algues bleu-vert 2007-2017*. Repéré à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/plan_intervention_2007-2017.pdf

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) (2014b). *Zones de gestion intégrée des ressources en eau du Saint-Laurent*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/st-laurent/gestion-integree/carte-zonesGISL.pdf>

Miossec, A. (2009). Pratiques et politiques de luttes contre la mer : un exemple des effets positifs de la GIZC. Dans Lafon X. et Treyer S. (dir.), *Agir ensemble pour le littoral* :

mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques (p. 131-150). Paris, France : La documentation française.

Moratoire citoyen. (2012). Plus de 23 000 lettres signées à ce jour. Repéré à <http://www.moratoirecitoyen.com/>

Moratoire citoyen. (2012). Écrire une lettre interdisant l'accès durant l'exploration. Repéré à <http://www.moratoirecitoyen.com/>

Mousseau, N. (2010). *La révolution des gaz de schiste*. Québec, Canada : Éditions MultiMondes.

Mucchielli, A. (2005). *Le développement des méthodes qualitatives et l'approche constructiviste des phénomènes humains*. Communication présentée au 72e Congrès de l'Association francophone pour le savoir, colloque Recherche qualitative et production de savoirs, Université du Québec à Montréal, Canada. Repéré à http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors_serie/hors_serie/texte%20Mucchielli%20actes.pdf

Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris, France : Que sais-je.

Muller, P. et Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, France : Montchrestein

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (2002). *Politique culturelle des Îles-de-la-Madeleine*. Repéré à http://www.muniles.ca/images/Upload/3_services_municipaux/4_communications/3_politiques_municipales/politique_culturelle.pdf

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (2006). *Politique cadre de développement touristique*. Repéré à <http://www.tourismeilesdelamadeleine.com/fichiersUpload/fichiers/20130406132947-0157politique-developpement-touristique.pdf>

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (été 2009). Stratégie d'intervention de la Garde côtière canadienne dans le dossier des sacs de mazout enfouis dans les dunes. *Le magazine. Les Îles.*, n°4. Repéré à http://www.ilesdelamadeleine.com/magazine/images/Archives/PDF/magazine_15_06_09.pdf

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (24 janvier 2011a). *Communiqué - Reconnaissance de la spécificité insulaire. Les défis et les priorités de l'année 2011*. Repéré à <http://www.coalitionsaintlaurent.ca/wp-content/uploads/2014/04/2013-09-16-Publication-du-rapport-final-%C3%89ES2-Qu%C3%A9bec-FR.pdf>

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (7 avril 2011b). *Communiqué - Forum sur les hydrocarbures dans le golfe. Les communautés côtières du Saint-Laurent se rencontrent aux Îles-de-la-Madeleine*. Repéré à [http://www.muniles.ca/images/Upload/4_information_et_communiques/1_communiques/2011/2011-04-07_comm_presse_\(forum_ouverture\).pdf](http://www.muniles.ca/images/Upload/4_information_et_communiques/1_communiques/2011/2011-04-07_comm_presse_(forum_ouverture).pdf)

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (8 avril, 2011c). *Communiqué - Forum sur les hydrocarbures aux Îles-de-la-Madeleine. La responsabilité partagée des communautés côtières*. Repéré à http://www.muniles.ca/images/Upload/4_information_et_communiques/1_communiques/2011/2011-04-08_communique_presse_forum_hydrocarbures.pdf

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (12 avril, 2011d). *Communiqué - Forages pétroliers dans le golfe du Saint-Laurent. Le maire des Îles rencontre ses homologues de l'Î. -P. -É.* Repéré à http://www.muniles.ca/images/Upload/3_services_municipaux/4_communications/2_communiques/2011-10-18_ipe.pdf

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (12 avril 2011e). *Extrait du procès-verbal de la séance ordinaire du conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine. Constitution de la table de concertation sur les hydrocarbures du 12 avril.*

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (21 octobre 2011f). *Communiqué- Municipalité des Îles-de-la-Madeleine. Vers une stratégie énergétique de l'archipel*. Repéré à http://www.muniles.ca/images/Upload/3_services_municipaux/4_communications/2_communiques/2011-10-21_vers_une_strategie_energetique_pour_l_archipel.pdf

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine. (2011g). Situation géographique. Repéré à http://www.muniles.ca/decouvrir_portrait_geographique.html

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine. (17 juin 2011h). Les Îles-de-la-Madeleine. Portrait et perspectives. Présentation pour la Coalition pour la viabilité du sud du Golfe Saint-Laurent. Repéré à http://coalition-sgsl.ca/webcura/files/250402_agm2011_jarseneau.ppsx

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine (2013). *Horizon 2025 : Bâtir ensemble l'avenir, un projet de territoire pour les Îles-de-la-Madeleine*. Cap-aux-Meules, Canada. Repéré à http://www.muniles.ca/images/Upload/15_projet_de_territoire/Document_FINAL_PROJET_DE_TERRITOIRE.pdf

Municipalité des Îles-de-la-Madeleine et Comité de travail de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine sur l'exploration gazière et pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent (2004). *Mémoire de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE portant sur les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent*. DM29. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/sismiques/documents/DM29.pdf>

Mines Seleine, une division de la Société canadienne de Sel limité (2012). *Le sel*.

Nadeau, J. (15 février, 2014). Quand le passé noir refait surface. Des milliers de sacs de sable imbibé de mazout et de BPC resurgissent des dunes des Îles-de-la-Madeleine. *Le Devoir*.

Nichols, K. (1999). Coming to terms with "integrated coastal management" : problems of meaning and method in a new arena of resource regulation. *The Professional Geographer*, 51(3), 388-399.

Office de consultation publique de Montréal (2013). *Jean Burton*. Repéré à <http://ocpm.qc.ca/locpm/les-commissaires/jean-burton>

Olivier, J (pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement). (10 décembre 2013). Le rapport du BAPE est maintenant public. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/communiques/2013-12-10-nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine.htm

Ollitrault, S. (2011). Nimby. Dans R. Pasquier, S. Guigner et A. Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (p. 346-352.). Paris, France : Presses de Sciences Po

Olsen, S. B. (1993). Will integrated coastal management programs be sustainable the constituency problem. *Ocean & Coastal Management*, 21(1), 201-225.

Organisation de Coopération et de Développement (OCDE) (1993). *Gestion des zones côtières, politiques intégrée*. Paris, France : Les éditions de l'OCDE.

Organisation de Coopération et de Développement (OCDE) (1993). *Gestion des zones côtières, politiques intégrée*. Paris, France : Les éditions de l'OCDE.

Organisation des Nations-Unies (ONU). (2012). Fiche d'information : l'avenir que nous voulons. Repéré à <http://www.un.org/fr/sustainablefuture/pdf/oceans.pdf>

Ouellet, M. (14 mai au 20 mai 2010). Anny Landry et l'art engagé. Offshore? No thanks! *Le Radar*.

Ouellet, M. (12 novembre au 18 novembre 2010). Centrale thermique d'Hydro-Québec. Horizon 2017, *Le Radar*.

Ouellet, M. (15 octobre au 21 octobre 2010). Exploitations pétrolières et gazières. Des Madelinots manifestent. *Le Radar*.

Ouellet, M. (semaine du 12 novembre au 18 novembre, 2010). Centrale thermique d'Hydro-Québec. Horizon 2017, *Le Radar*.

Ouellet, M. (décembre 2000). Gestion intégrée des plans d'eau : une équité pour tous. *Le Radar*.

Ouellet, M. (semaine du 5 février au 11 février, 2010). Exploration gazière par Gastem. Forage à l'automne. *Le Radar*.

Ouellet, M. (semaine du 14 avril au 20 avril, 2011). Entente sur les hydrocarbures. Des citoyens revendiquent plus de transparence. *Le Radar*.

Pal, L. A. (1992). *Public policy analysis : An introduction*. Scarborough, Canada : Nelson Canada.

Papillon, M. (30 mai 2011). Communiqué. *Exploration mammaire et pétrolière : Marianne Papillon reçoit une bourse de création du Fonds régional des arts et des lettres de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine du CRÉGÎM et du CALQ pour réaliser un projet en arts visuels*. Repéré à http://www.arrimage-im.qc.ca/file/nouvelles/nlles_2011/exploration_mamaire.doc

Papillon, M. (30 mai 2011). *Intentions*. Repéré à http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XLu2xzo3E4YJ:www.arrimage-im.qc.ca/file/nouvelles/nlles_2011/exploration_mamaire.doc+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=gp

Papillon, M. (2012). Lait, pétrole et Papillon. Délire pétrolaitier. Repéré à <https://mpapillon.wordpress.com/grandes-lignes/>

Parkes, J. G. M. et Manning, E. W. (1998). *An Historical Perspective on Coastal Zone Management in Canada*. Ottawa. Repéré à <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/253981.pdf>

Pelletier, E. (1996). *Le fantôme de l'Irving Whale : enquête scientifique sur un naufrage et ses conséquences environnementales*. Sainte-Foy, Québec : Les Presses Université Laval.

Pennanguer, S., Beuret, J. E., Tartarin, F. et Sabourin, A. (2008). Se confronter pour construire? Itinéraire d'un conflit en mer d'Iroise. Dans K. Thierry et T. André (dir.), *Territoires de conflits : analyse des mutations de l'occupation de l'espace* (p. 227-252). Paris, France : L'Harmattan.

Pennanguer, S., Tartarin, F., Guilsou, A. et Fontenelle, G. (2003). *Acteurs, concertation et territoires : GECOBAIE phase 1, rapport intermédiaire*. Repéré à <http://halieutique.agrocampus-ouest.fr/pdf/421.pdf>

Pereira, S. et Chevrier, H. (1999). *Planification stratégique Îles-de-la-Madeleine : État de la situation secteur environnement Îles-de-la-Madeleine. Résumé aux fins du Sommet Régional Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine*. Repéré à http://www.gaspesie-les-iles.org/pdf/env_i.pdf

Plante, S. (2011). Les défis de la gestion intégrée des territoires côtiers et riverains du Saint-Laurent. Dans O. Chouinard, J. Baztan et J. -P. Vanderlinden (dir.), *Zones côtières et changement climatique : le défi de la gestion intégrée* (p. 99-117). Québec, Canada : Les Presses de l'Université du Québec.

Plante, S., Boisjoly, J. et Guillemot, J. (2006). Gestion intégrée des îles habitées de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec) et développement territorial : l'expérience de la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres. *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, 7(3). Repéré à <https://vertigo.revues.org/209>

Poirier, D. (septembre 2008). Le Comité ZIP déplore les actions du gouvernement fédéral. La survie des comités de gestion intégrée est menacée. *Le Radar*.

Pomerleau, G. (2006). *Irving Whale : la conspiration du silence*. Brossard, Canada : Humanitas.

Porowska, N., Lapiere, M. et Landry, A (pour Énergie Alternative). (20 février 2012). Lettre ouverte aux Ministres Arcand et Gignac [lettre ouverte], p. 2. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/nappes_phreatiques_%C3%AEles-de-la-madeleine/documents/DC4.pdf

Potok, F. (2008). *Partenariat public-OSBL populaire dans le cadre d'un programme environnemental : le programme Zones d'intervention prioritaire*. (Thèse de doctorat), Université Laval, Québec, Canada. Repéré à http://www.strategiessl.qc.ca/pdf/these_f.potok_ulaval_2008.pdf

Poupart, J. (1981). La méthodologie qualitative en sciences humaines : une approche à redécouvrir. *Apprentissage et socialisation*, 4(1), 41-47.

Prégent, R. (2001). *Encadrement des travaux de mémoire et de thèse : conseils pédagogiques aux directeurs de recherche*. Montréal, Canada : Les Presses internationales Polytechnique.

Prieur, M. (2009). Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, (Hors-série 5). Repéré à <http://vertigo.revues.org/8428>

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) et Programme d'actions prioritaires (PAP) (2001). *Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée*. Split, Programme d'actions prioritaires. Repéré à <http://pap-thecoastcentre.org/pdfs/GIZC%20en%20Mediterranee%20-%20Livre%20Blanc.pdf>

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) et Programme d'actions prioritaire (PAP) (1999). *Cadre conceptuel et directives pour la gestion intégrée du littoral et des bassins fluviaux*. Split, Croatie. Repéré à <http://www.pap-thecoastcentre.org/pdfs/Directives%20pour%20GILIF.pdf>

Québec solidaire. (19 octobre 2011). *Exploration gazière aux Îles de la Madeleine – QS remet au ministre 1 200 lettres de propriétaires qui refusent l'accès à Gastem*. Repéré à <http://www.quebecsolidaire.net/exploration-gaziere-aux-iles-de-la-madeleine-qs-remet-au-ministre-1-200-lettres-de-proprietaires-qui-refusent-lacces-a-gastem/>

Queffelec, B. et Kervarec, F. (2010). Les conflits de temporalités dans la gestion du littoral à l'épreuve de la GIZC. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 1(2). Repéré à <http://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileOId=1048635>

Quelque 180 élus municipaux réclament des amendements. (28 février 2012). *L'Express*. Repéré à <http://www.journalexpress.ca/Actualit%C3%A9s/Affaires%20municipales/2012-02-28/article-2910523/Quelque-180-elus-municipaux-reclament-des-amendements/1>

Radio-Canada et La Presse Canadienne. (13 mai 2010). Le moratoire est prolongé, www.Radio-Canada.ca. Repéré à <http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2010/05/13/004-NE-banc-georges.shtml>

Radio-Canada et La Presse Canadienne. (17 février, 2012). Des scientifiques canadiens se disent muselés par Ottawa, www.Radio-Canada.ca. Repéré à <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2012/02/17/003-scientifiques-critiques-harper.shtml>

Radio-Canada. (11 décembre 2013). Forage aux Îles : Gastem reste, mais Québec montre les dents, www.Radio-Canada.ca. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2013/12/11/005-gaspesie-iles-gastem.shtml>

Radio-Canada. (15 septembre 2010a). Les Îles-de-la-Madeleine votent un moratoire, www.Radio-Canada.ca. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2010/09/15/001-moratoire-iles-gastem.shtml>

Radio-Canada. (17 novembre 2010b). Projet à défendre en décembre, www.Radio-Canada.ca. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/11/17/007-Gastem-Iles.asp>

Radio-Canada. (septembre 2013). Îles-de-la-Madeleine : découverte de deux autres puits contaminés? www.Radio-Canada.ca. Repéré à <http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2013/09/26/001-iles-de-la-madeleine-puits-contamination.shtml>

Radji, A. (2006). *Fiche de lecture : "Gouverner par les instruments sous la direction P. Lascoumes et P. Le Galès". Institut d'Études politiques de Grenoble Sciences de Gouvernement comparés (M2)*. Repéré à <http://docslide.fr/documents/gouverner-par-les-instruments.html>

Réau, M. et Valarié, P. (2006). The gize an integrated instrument of public action, tested on a regional scale. *Vie et milieu*, 56(4), 295-300.

Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., ... & Stringer, L. C. . (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of environmental management*, 90(5), 1933-1949.

Rey-Valette, H. et Antona, M. (2009). Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises. *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1). Repéré à <http://vertigo.revues.org/8455>

Rey-Valette, H. et Lafon, X. (2009). La gestion intégrée des zones côtières : construction nécessaire de nouveaux référentiels pour la gestion du littoral? Dans X. Lafon et S. Treyer

(dir.), *Agir ensemble pour le littoral : mobilisation scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques* (p. 21-32). Paris, France : La Documentation française.

Rey-Valette, H. et Roussel, S. (2006). L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable. Le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, (Dossier 8). Repéré à <http://developpementdurable.revues.org/3311>

Richards, S. (1982). La communauté anglophone de Grosse-île, aux Îles-de-la-Madeleine. Plan d'aménagement et mines de sel. Dans G. Caldwell et E. Waddell (dir.), *Les anglophones du Québec de majoritaires à minoritaires* (p. 197-211). Québec, Canada : Institut québécois de recherche sur la culture.

Richard, M. (semaine du 22 octobre au 28 octobre, 2010). Manifestation en mer : Des activités...à l'eau. *Le Radar*.

Richard, M. (semaine du 6 octobre au 12 octobre, 2011). Gastem lance ses consultations publiques. *Le Radar*.

Richard, R. (2002). *Les Îles-de-la-Madeleine : une société distincte?* Sainte Foy, Canada : Édition des Montants.

Ricketts, P. et Harrison P. (2007). Coastal and Ocean Management in Canada : Moving into the 21st Century. *Coastal management*, 35(5-22).

Ricketts, P., Jones, B., Hildebrand L., Nicholls B. et Gardner G. (2011). Coastal Zone Canada Association : carrying the torch for coastal and ocean management in Canada. *Coastal management*, 39, 83-104.

Rioux, M. (2015). Le rôle des activistes. Dans I. Marcil (dir.), *Sortir le Québec du pétrole* (p. 259-264). Canada : Somme Toute.

Rivard-Déziel, A. (20 juin 2012). La CRÉGIM suspend les Forums sur les hydrocarbures, www.Graffici.ca. Repéré à <http://www.graffici.ca/dossiers/cregim-suspend-les-forums-sur-les-1079/>

Robson, C. (2002). *Real word research*. (2^e éd.). Oxford, Royaume-Uni : Blackwell.

Rochette, M. (12 avril 2012). Protection de l'eau : la MRC de Bécancour cède à la pression, *Le Nouvelliste*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/le-nouvelliste/dossiers/gaz-de-schiste/201204/12/01-4514618-protection-de-leau-la-mrc-de-becancour-cede-a-la-pression.php>

Rolland, G. (2005). *Synthèse bibliographique sur la gestion intégrée des zones côtières : état des lieux en France, dans son contexte européen et international*. Rivages de France

Rolland, L. (2007). L'eau, source de conflits. *Lex Electronica*, 12(2).

Rothwell, D. R. et VanderZwaag, D. L. (2006). Beyond the buzzwords : a perspective on integrated coastal and ocean management in Canada. Dans D. R. Rothwell et D. Vanderzwaag (dir.) *Towards principled oceans governance* (p.3-71). New-York, É.-U., Routledge Press.

Rousseau, S. et Gélinas, A. (2004). *Notre drame de par ici. Comédie dramatique*. Îles-de-la-Madeleine, Canada.

Roy, J.-H. (2013). Cartes des forages : 960 forages, *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/960forages>

Roy, S. N. (2009). L'étude de cas. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale de la problématique à la collecte de données* (p. 199-225). Québec, Canada : Les Presses de l'Université du Québec.

Rumpala, Y. (2003). *Régulation publique et environnement : Questions écologiques. Réponses économiques*. Paris, France : Editions l'Harmattan.

Rutherford, M., Dickinson, M. et Gunton, T. (2010). An evaluation of the national framework for marine planning in Canada. *Environments : a journal of interdisciplinary studies*, 37(3)

Salomon, L. (2002). The new governance and the tools of public action : an introduction. Dans L. Salomon (dir.), *The tools of Governance : a guide to the new governance* (p. 1-47). New-York, États-Unis : Oxford University Press.

Salvail, C. (pour le Cabinet du Ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (15 mai 2013). *Protection des sources d'eau potable. "les exigences les plus sécuritaires en Amérique du nord"*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=2412>

Saravanan, V., McDonald, G. T. et Mollinga, P. P. (2009). Critical review of integrated water resources management : moving beyond polarised discourse. *Natural Resources Forum*, 33(1), 76-86.

Sauvé, L. (2013). Au cœur des questions socio-écologiques : des savoirs à construire, des compétences à développer. *Éducation relative à l'environnement*, 11.

Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (p. 338-339). Québec, Canada : Les Presses de l'Université du Québec.

Schwandt, T. A. (1994). Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry. Dans N. Denzin et Y. Lincoln (dir.), *Handbook of qualitative research* (p. 105-118). Thousand Oaks, États-Unis : Sage.

Scialabba, N. (1998). *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries*. Rome, Italie : Food & Agriculture Organisation, Environnement and Natural Resources Services.

Segalini, C. (2008). *La gestion intégrée du littoral au Sénégal : stratégie d'État et politique à moindre frais*. (Mémoire de maîtrise), Institut d'études politiques de Bordeaux, Bordeaux, France.

Sémhur /Wikimedia commons. (2012). Old Harry oil field location map. Repéré à http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Old_Harry_oil_field_location_map-fr.svg#mediaviewer/File:Old_Harry_oil_field_location_map-fr.svg

Sergerie, N. (14 janvier 2013). Exploration pétrolière : la pression monte d'un cran à Gaspé, *www.Graffici.ca*. Repéré à <http://www.graffici.ca/dossiers/exploration-petroliere-pression-monte-cran-gaspe-1616/>

Sheilds, A. (19 avril 2011). Pétrole et gaz dans le golfe du Saint-Laurent - L'évaluateur environnemental a des intérêts dans l'industrie pétrolière. La firme Genivar, mandatée par Québec, a acquis une entreprise albertaine. *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/321469/petrole-et-gaz-dans-le-golfe-du-saint-laurent-l-evaluateur-environnemental-a-des-interets-dans-l-industrie-petroliere>

Sheilds, A. (7 juin 2012). Pétrolia obtient son permis de forage, *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/351822/petrolia-obtient-son-permis-de-forage>

Shields, A. (18 janvier 2013). Interdiction de forage-Québec reconnaît le règlement de Gaspé, *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/368704/quebec-reconnait-le-reglement-de-gaspe>

Shields, A. (25 janvier 2013). Pétrolia suspend son projet de forage à Gaspé. L'entreprise pétrolière presse Québec de statuer sur les forages en milieu habité, *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/369242/petrolia-suspend-son-projet-de-forage-a-gaspe>

Shields, A. (20 avril 2013). L'éternelle quête de l'or noir. Le Devoir dévoile la carte des 960 forages pétroliers et gaziers réalisés au Québec depuis 1860, *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/376237/l-eternelle-quete-de-l-or-noir>

Shields, A. (12 février 2014). Pétrolia. Gaspé demande l'intervention de Québec. *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/399643/forage-p%C3%A9trolier-%C3%A0-gasp%C3%A9-la-cour-superieure-donne-raison-a-petrolia>

Shields, A. (28 janvier 2015). Une première extraction horizontale de pétrole en Gaspésie. *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/430088/gaspesie-junex-extraction-petrole>

Shipman, B. et Stojanovic, T. (2007). Facts, fictions and failures of integrated coastal zone management in Europe. *Coastal management*, 35, 375-398.

Shirley, S. et Provonost, J. (16 décembre 2011). Exploration et exploitation des ressources naturelles aux Îles-de-la-Madeleine. Le BAPE aura le mandat de tenir des audiences publiques. *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et ministère des Ressources naturelles et de la Faune*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=2015>

Silenceonparle. (2012). Repéré à <http://www.silenceonparle.ca/faq.php>

Simard, L. (2006). Les apprentissages collectifs dans le débat public : introduction. Dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy & M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises* (p. 115-117). Paris : L'Harmattan.

Simard, L. (2006). L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : Quels effets sur le débat public? Dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy & M. Gauthier (dir.) *Le débat public en apprentissage : Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises* (p. 119-131). Paris : L'Harmattan.

Simmel, G. (1995, [1908]). *Le conflit*. (Traduit par S. Muller). Paris, France : Circé.

Société de conservation des Îles-de-la-Madeleine (2004). *Mémoire de la Société de conservation des Îles-de-la-Madeleine présenté dans le cadre de l'enquête et l'audience publique du BAPE pourtant sur les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent*. DM28. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/sismiques/documents/DM28.pdf>

Solidarité Ristigouche. (2014). Accueil. Repéré à <http://solidariteristigouche.ca/>

Solidarité Ristigouche. (2014). 1, 5 million \$. Ristigouche poursuivie par la pétrolière Gastem. Aidez-nous à nous défendre ! Repéré à <http://solidariteristigouche.ca/>

Spain, J. F. et L'Italien, F. (2013). *Du pétrole pour le Québec? Analyse socioéconomique du modèle de développement de la filière pétrolière en Gaspésie*. Carleton-sur-Mer, Canada : Centre d'initiation à la recherche et d'aide au développement durable. Repéré à [http://www.irec.net/upload/File/note-hydrocarbures_finales\(1\).pdf](http://www.irec.net/upload/File/note-hydrocarbures_finales(1).pdf)

Statistique Canada. 2013. Les Îles-de-la-Madeleine, Québec (Code 2401) (tableau). Profil de l'enquête nationale auprès des ménages (ENM), Enquête nationale auprès des ménages de 2011, produit n° 99-004-XWF au catalogue de Statistique Canada. Ottawa.

Diffusé le 11 septembre 2013. <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>

Stoecker, R. (1991). Evaluating and rethinking the case study. *The sociological review*, 39(1), 88-112.

Stratégies Saint-Laurent, (2011a). Les comités ZIP. Repéré à <http://www.strategiessl.qc.ca/les-organismes/les-comites-zip>

Stratégies Saint-Laurent, (2011b). Mission et historique. Repéré à <http://www.strategiessl.qc.ca/a-propos/mission-et-historique>

Talpin, J. (2006). Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs. *Politix*, 3(75), 11-31.

Thoenig, J.-C. (2005). Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique. Dans D. Filâtre et G. Terssac (dir.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique* (p. 285-306). Toulouse, France : Octarès.

Thériault, G. (2009). Îles-de-la-Madeleine : Le spectre de la baleine. Repéré à : <http://www.espaces.ca/categorie/actualites/reportages/article/242-iles-de-la-madeleine-le-spectre-de-la-baleine/page/2>

Tillier, I. et Robin, M. (2008). *Réflexions sur les conflits d'usages en zone côtières et essais de formalisations spatiales à partir d'exemples sur l'île de Noirmoutier*. Communication présentée Actes du colloque international pluridisciplinaire « le littoral : subir, dire, agir » Lille, France. Repéré à http://www.meshs.fr/documents/pdf/publications/actes/colloque_littoral/Tillier-Robin.pdf

Tivemark, H. (2010). *L'équité dans la gouvernance des pêches : enjeux locaux aux Îles-de-la-Madeleine*. (Maître ès arts (M. A)), Université Laval, Québec, Canada.

Torre, A. (2011) « Du bon usage des conflits ! L'expression des désaccords au cœur des dynamiques territoriales », Métropolitiques, 20 juin 2011. Repéré à <http://www.metropolitiques.eu/Du-bon-usage-des-conflits-L.html>

Torre, A. et Beuret, J. E. (2012). *Proximités territoriales*. Economica anthropos. Paris, France

Torre, A., Aznar, O., Bonin, M., Caron, A., Chia, E., Galman, M., . . . Kirat, T. (2006). Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, août(3), 415-453.

Torre, A., Melot, R., Bossuet, L., Cadoret, A., Caron, A., Darly, S., . . . Pham, H. V. (2010). Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace? Éléments de

méthode et de repérage. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, 10(1). Repéré à <http://vertigo.revues.org/9590>

Tourisme Québec et Tourisme Îles-de-la-Madeleine. (2011). Guide touristique officiel 2011-2012 : Îles-de-la-Madeleine. Repéré à http://issuu.com/tourismeileslamadeleine/docs/1-152_fr

Tracy, S. J. (2010). Qualitative quality : Eight “big-tent” criteria for excellent qualitative research. *Qualitative inquiry*, 16(10), 837-851.

Trouillet, B., Guineberteau, T., Guillaume, J. M. et Lamberts, C. (2008). La gestion des littoraux et des mers. Dans P. Guillotreau (dir.), *Mare Economicum. Enjeux et avenir de la France maritime et littorale* (p. 457-509). Rennes, France : Les Presses Universitaires de Rennes.

Turmel, A. (2011). *Pétrole et gaz dans le golfe du Saint-Laurent : de l'exploration à la production*. Fasken Martineau. Repéré à <http://www.fasken.com/fr/petrole-et-gaz-dans-le-golfe-du-saint-laurent/>

United Nation Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (1996). *Environnement et Développement : La zone côtière*. Repéré à <http://www.unesco.org/csi/intro/coastsf.htm>

United Nation Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) et Commission océanographique intergouvernementale (1997). *Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée de la zone côtière*. UNESCO, Commission océanographique intergouvernementale. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001212/121249fo.pdf>

United Nation Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) et Commission océanographique intergouvernementale (2001). *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières. Guide méthodologique*, Commission Océanographique intergouvernementale. Repéré à <http://www.pole-lagunes.org/ftp/Guide-Outils-gestion-Ifremer.pdf>

United Nations Environment Programme (UNEP) (1995). *Guidelines for integrated management of coastal and marine areas*. UNEP.

Université de Moncton. (2012). Entretien avec Lucie d'Amour, campus des Îles-de-la-Madeleine. Repéré à http://www.canalu.tv/video/universite_de_moncton/entretien_avec_lucie_d_amour_campus_des_iles_de_la_madeleine.12768

Université de Montréal. (2008). Centre de recherches écologiques de Montréal 1970-1989. Repéré à <http://www.archiv.umontreal.ca/E0000/e0095.html>

Université du Québec à Rimouski (UQAR). Centre de recherche sur les milieux insulaires et maritimes. (2013). Mission. Repéré à <http://www.uqar.ca/cermim/mission/>

Vaillancourt, J.-G. (2002). Action 21 et le développement durable. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 3(3). Repéré à <http://vertigo.revues.org/4172>

Valarié, P. (2009). En guise de synthèse, le point de vue d'un politiste sur la prospective du littoral. Quels leviers et quelles modalités d'action? Dans X. Lafon et S. Treyer (dir.), *Agir ensemble pour le littoral : mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques* (p. 285-290). Paris, France : La Documentation française.

Van der Maren, J.-M. (2010). Les recherches qualitatives : des critères variés de qualité en fonction des types de recherche. Dans L. Paquay, M. Crahay et J. M. De Ketele (dir.), *L'analyse qualitative en éducation : des pratiques de recherche aux critères de qualité* (p. 69-84). Bruxelles, Belgique : De Boeck.

Van Tilbeurgh, V. (2009). *Les conflits autour de la création du Parc marin d'Iroise : mode d'analyse*. Communication présentée lors du Séminaire de l'Observatoire en réseau des conflits littoraux et maritimes et UMR6554 Littoral, Environnement, Télédétection., Géomatique, Maison des Sciences de l'Homme, Nantes.

Vanderlinden, J.-P. et Friolet, R. (2011). La gestion intégrée de la zone côtière dans un contexte aquacole L'expérience de la baie de Caraquet. Dans O. Chouinard, J. Baztan et J. -P. Vanderlinden (dir.), *Zones côtières et changement climatique : le défi de la gestion intégrée* (p. 57-76). Québec, Canada : Presses de l'Université du Québec.

Vanderlinden, J.-P., Chouinard, O., Friolet, R. et Audet, M. (2006). De la parole actes : le défi de la mise en œuvre de la gestion intégrée pour le bureau régional du Golfe de Pêches et Océans Canada. Dans A. Magord (dir.), *Adaptation et innovation, Expériences acadiennes contemporaines*, Collection Études Canadiennes (Vol. 3, p. 207-219). Berne, Suisse : P. Lang.

Vedung, E. (1998). Policy instruments : typologies and theories. *Carrots, sticks, and sermons : Policy instruments and their evaluation*, 21-58.

Vu Pham, H. et Torre, A. (2012). La décision publique à l'épreuve des conflits. Un cadre d'analyse des processus décisionnels au regard de l'expression des oppositions. *Revue d'Économie industrielle*, 138(2), 93-126

Weber, M. (1968). *Economy and Society : an outline of interpretive sociology*. New-York, États-Unis : Bedminster Press.

Weldes, J. (2006). High politics and low data : Globalization discourses and popular culture. Dans D. Yanow et P. Schwartz-Shea (dir.), *Interpretation and method : empirical research methods and the interpretive turn* (p. 176-186) : Sharpe, M. E.

Wilson, L. et Wiber, M. G. (2009). Community perspectives on integrated coastal management : Voices from the Annapolis Basin area, Nova Scotia, Canada. *Ocean & Coastal Management*, 52(11), 559-567.

Yin, R. K. (1989). *Case study research : Design and methods*. Newbury Park, États-Unis : Sage Publications.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research : Design and Methods*. (3^e éd.). Thousands Oaks, États-Unis : Sage publications,

ANNEXES

ANNEXE A.

GIZC : CADRE NORMATIF D'ACTION, PLANIFICATION ET PARTICIPATION PUBLIQUE

A.1 Partage des compétences en zones côtières

Matière	Détendeur du pouvoir législatif	Source de droit
Pêcherie	Fédéral	<i>Loi constitutionnelle de 1867</i>
Navire et Navigation	Fédéral	<i>Loi constitutionnelle de 1867</i>
Aquaculture	Fédéral (délégation de certaine responsabilité aux provinces)	Décisions judiciaires
Exploration et exploitation des fonds marins	Incertain	Décisions judiciaires
Protection de l'environnement	Fédéral et Provincial	Décisions judiciaires
Activités terrestres ayant une incidence sur le milieu marin et estuarien (agriculture, foresteries, aménagement du territoire)	Majoritairement Provincial	<i>Loi constitutionnelle de 1867</i>

Source : Adapté de Dubé-Tourigny (2014) et MPO, (2009).

A.2 Cadres normatifs d'actions

Loi /Politiques	Ministère/Organisme	Description
<i>La Loi sur les océans (1996)</i>	MPO	Protection des océans par la mise en place de gestion écosystémique. Recommande la mise en œuvre de la GIZC. Recommande la mise en place des Zones de Protection Marines (ZPM)
La Stratégies sur les océans (2002)	MPO	Priorités gouvernementales pour la GIZC et la mise en place d'un réseau d'AMP
Le Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtier et marins au Canada (2002)	MPO	Mécanismes de mise en œuvre de la GIZC
Le Plan d'action du Canada sur les océans (2005)	MPO	Document d'orientation politique. Premier instrument associés à des fonds budgétaire
<i>La Loi sur les mines</i>	Ministère des ressources naturel	Activité terrestre domaine de compétence provincial : aménagement du territoire, ressources minières

Source : Adapté de Dubé-Tourigny (2014).

A.3 Le Plan d'action Saint-Laurent et l'évolution des différentes ententes au fil du temps

Étapes	Objectif et Interventions	Événements clés	Remarques
<p>PASL</p> <p>Phase 1</p> <p>1988-1993</p>	<p>Grands objectifs :</p> <p>Dépolluer le Saint-Laurent; Réduire des déchets liquides toxiques; Décontaminer les sites problématiques; Protéger les habitats fauniques et création d'un parc marin; Réaliser des plans de rétablissement d'espèces menacées; Établir l'état de santé du Saint-Laurent.</p> <p>Interventions :</p> <p>Conservation; Protection; État du milieu; Restauration</p>	<p>Signature d'une entente Canada Québec visant l'harmonisation des interventions fédérales et provinciales pour la dépollution et la protection du Saint-Laurent (1989)</p> <p>Création du Centre d'étude Saint-Laurent (CSL, 1988) par Environnement Canada</p> <p>Fondation de Stratégies Saint-Laurent (1989)</p>	<p>Tous les objectifs ne sont pas atteints, mais les résultats sont globalement favorables à l'issue de cette première phase.</p> <p>Au départ il n'y aucun processus de participation publique</p> <p>C'est un programme gouvernemental pouvant avoir l'allure de démarches technocratiques voir technoscientifiques (Potok, 2008) L'expertise des techniciens, des ingénieurs et biologistes comptent et le gouvernement à le rôle de fournisseur d'information (Burton, 2000).</p>
<p>PASL</p> <p>Phase 2</p> <p>ou</p>	<p>Grands objectifs :</p> <p>Impliquer les communautés; Accentuer l'approche écosystémique; Protéger et prévenir la pollution; Poursuivre les efforts de la phase I</p>	<p>Lancement du programme ZIP et Interaction communautaire : dans le volet implication communautaire</p> <p>Reconnaissance des comités ZIP : Baie des Chaleurs, Québec et Chaudière-Appalaches, Saguenay,</p>	<p>Les résultats commencent à apparaître à la fin de cette deuxième phase. On compte près de 90 projets communautaires réalisés (Burton, 2000)</p> <p>Prise en compte de la zone côtière (Côte gaspésienne) et baie des Chaleurs)</p>

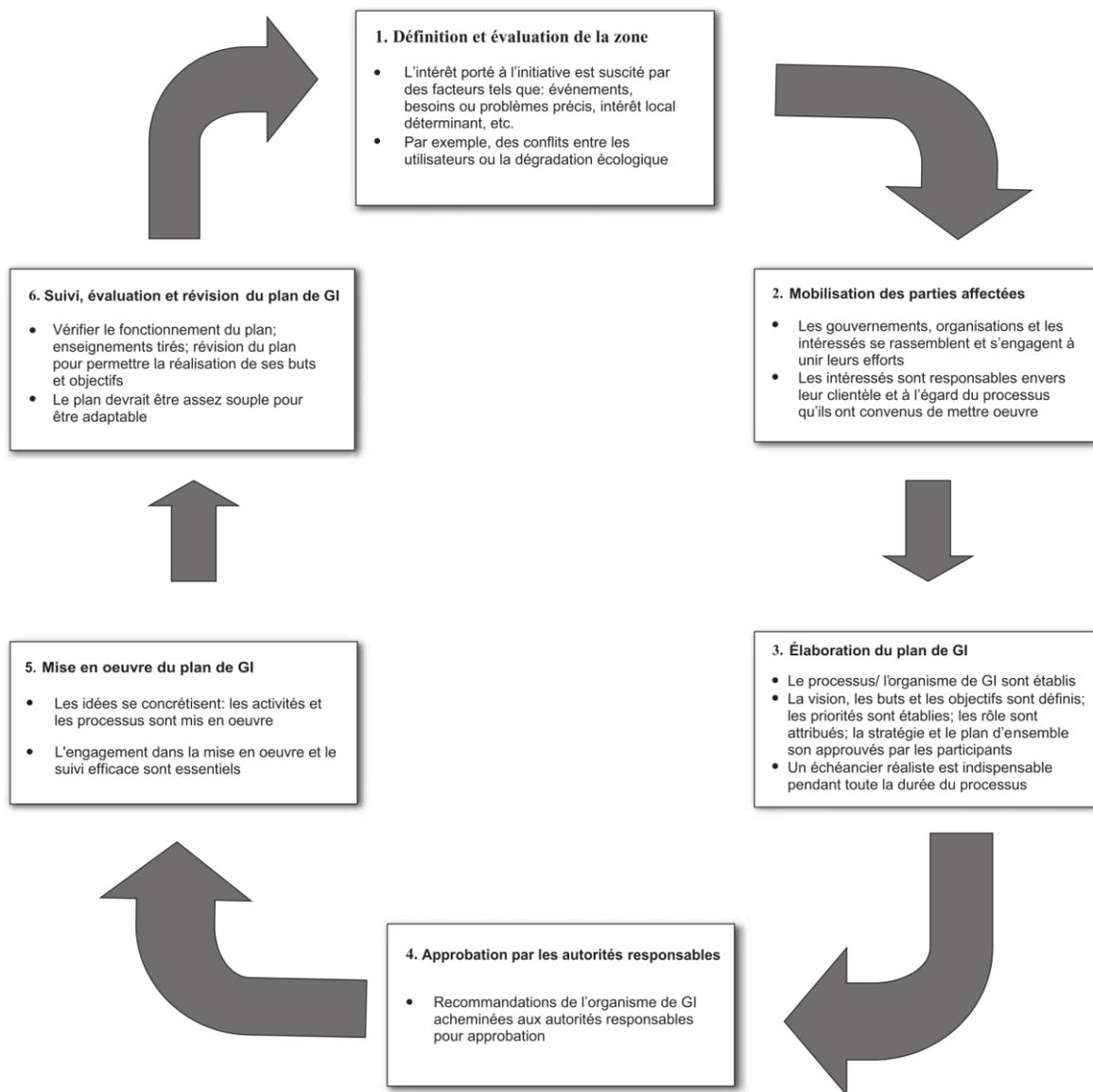
Étapes	Objectif et Interventions	Événements clés	Remarques
<p>« Saint-Laurent Vision 2000 »</p> <p>1993-1998</p>	<p>Interventions :</p> <p>Biodiversité, Assainissement agricole, Implication communautaire, Aide à la prise de décision, Santé, Protection, Restauration</p>	<p>Rive-Nord de l'estuaire et Haut Saint-Laurent</p> <p>Ensuite c'est la création de cinq autres Comités :</p> <p>Alma-Jonquière, Côte-Nord de l'estuaire et Haut Saint-Laurent</p>	
<p>PASL</p> <p>Phase 3</p> <p>1998-2003</p>	<p>Grands objectifs :</p> <p>Protéger la santé de l'écosystème; Protéger la santé humaine; Impliquer les communautés riveraines</p> <p>Interventions :</p> <p>Industriel et urbain; Biodiversité; Conservation; Implication communautaire; Agriculture; Santé; Industriel et urbain; Navigation; État du milieu</p>	<p>Réalisation des PARE</p> <p>Création de quatre nouveaux comités ZIP : Îles-de-la-Madeleine, Les Deux rives et Sud de l'Estuaire et Des Seigneuries</p>	<p>Après le 31 mars 2003 : incertitude durant plus de trois ans quant à la possibilité de créer une phase IV avec l'appui d'Environnement Canada</p>
<p>PASL</p>	<p>Grands objectifs :</p>	<p>Développement du concept de gestion intégrée du Saint-Laurent</p>	<p>Signature de cette entente en juin 2006</p>

Étapes	Objectif et Interventions	Événements clés	Remarques
Phase 4 2005-2010	Protéger les zones humides; Restaurer; Faire participer la population; Améliorer l'écosystème ; Mobiliser des communautés; Favoriser l'accessibilité aux rives Interventions : Suivi de l'État du Saint-Laurent; Intégrité écologique; Agriculture; Implication communautaire et sensibilisation; Accessibilité aux rives; Navigation		Zones névralgiques mises en avant par l'élaboration de la prochaine entente, début des négociations au printemps 2010 : Montréal, Lac Saint-Pierre, Québec, Estuaire maritime (de Tadoussac à Cap-Chat) et Îles-de-la-Madeleine, mais laissent à découvert de grands pans du Saint-Laurent : entre Québec et Tadoussac, et toute la péninsule gaspésienne.
PASL Phase 5 2011-2026	Grands objectifs : Conservation de la biodiversité; Pérennité des usages; Amélioration de la qualité de l'eau; Adaptation aux changements climatique; Mobilisation des communautés côtières Interventions : Conservation de la biodiversité; Qualité de l'eau : Implication communautaire et sensibilisation;	Mise en place des TCR et des PGIR pour la mise en œuvre de la GISL	Processus tout nouveau au moment de notre entrée sur le terrain

Étapes	Objectif et Interventions	Événements clés	Remarques
	Pérennité des usages : Outils d'aide à la décision		

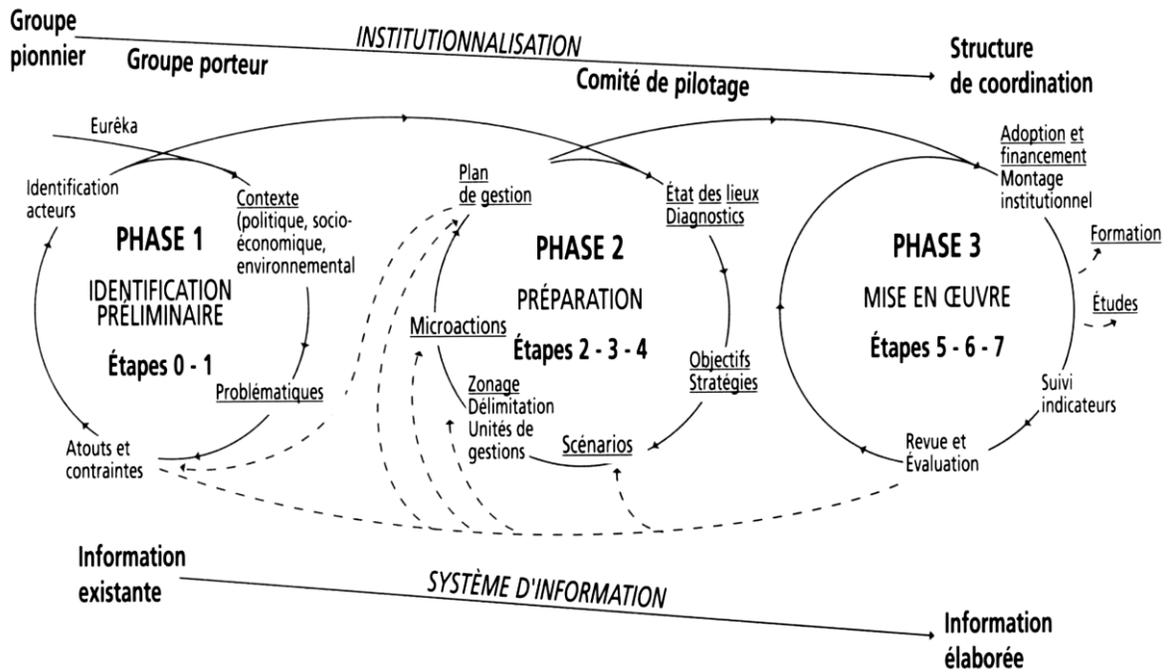
Source : Gouvernement du Québec et Gouvernement du Canada (2013) et adaptation du tableau 1 de Mercier et Mongrain (2011).

A.4 Le processus de planification de la GIZC proposé par le MPO



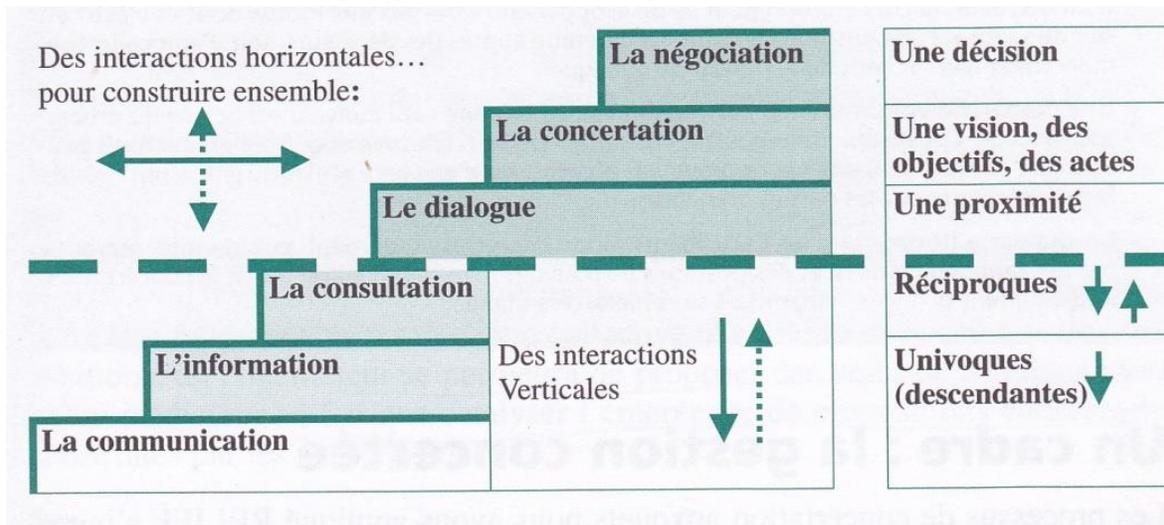
Source : MPO, (2002a).

A.5 Démarche de planification pour la mise en place de la GIZC proposée par les guides méthodologiques de l'UNESCO



Source : UNESCO, (2001).

A.6 Les différentes formes de participation du public vers la décision

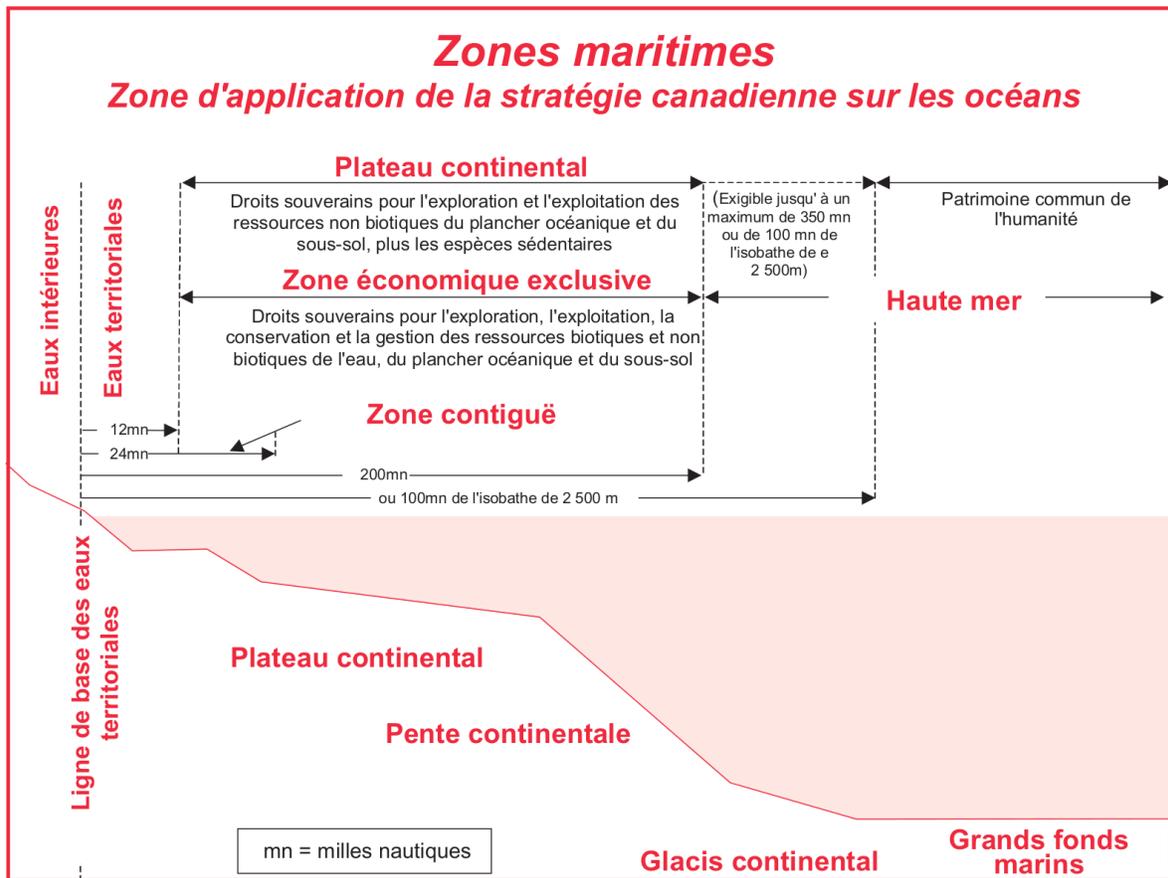


Source : Beuret, Dufourmantelle et Beltrando, (2006), p.25.

ANNEXE B.

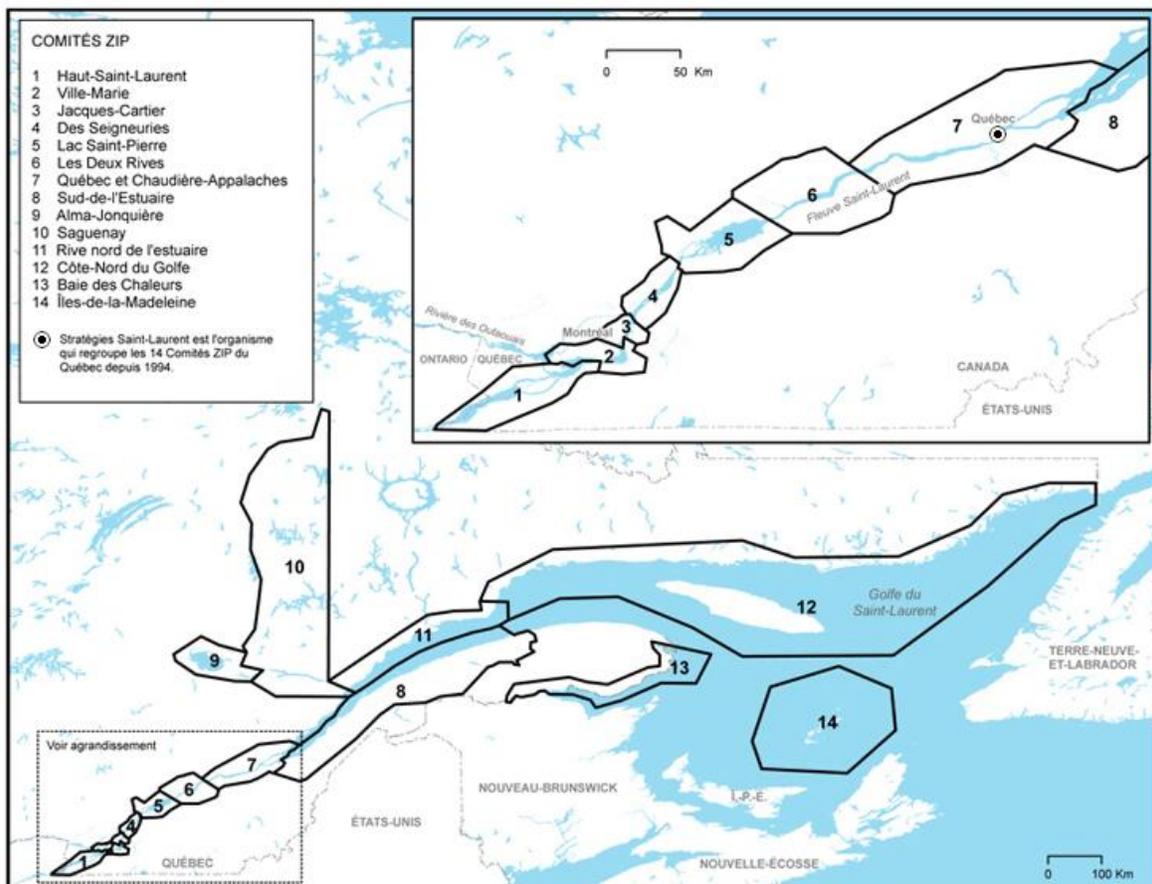
DECOUPAGES DU TERRITOIRE

B.1 Découpages des zones maritimes du Canada selon la Convention internationale du droit de la mer de Montego-Bay (1982)



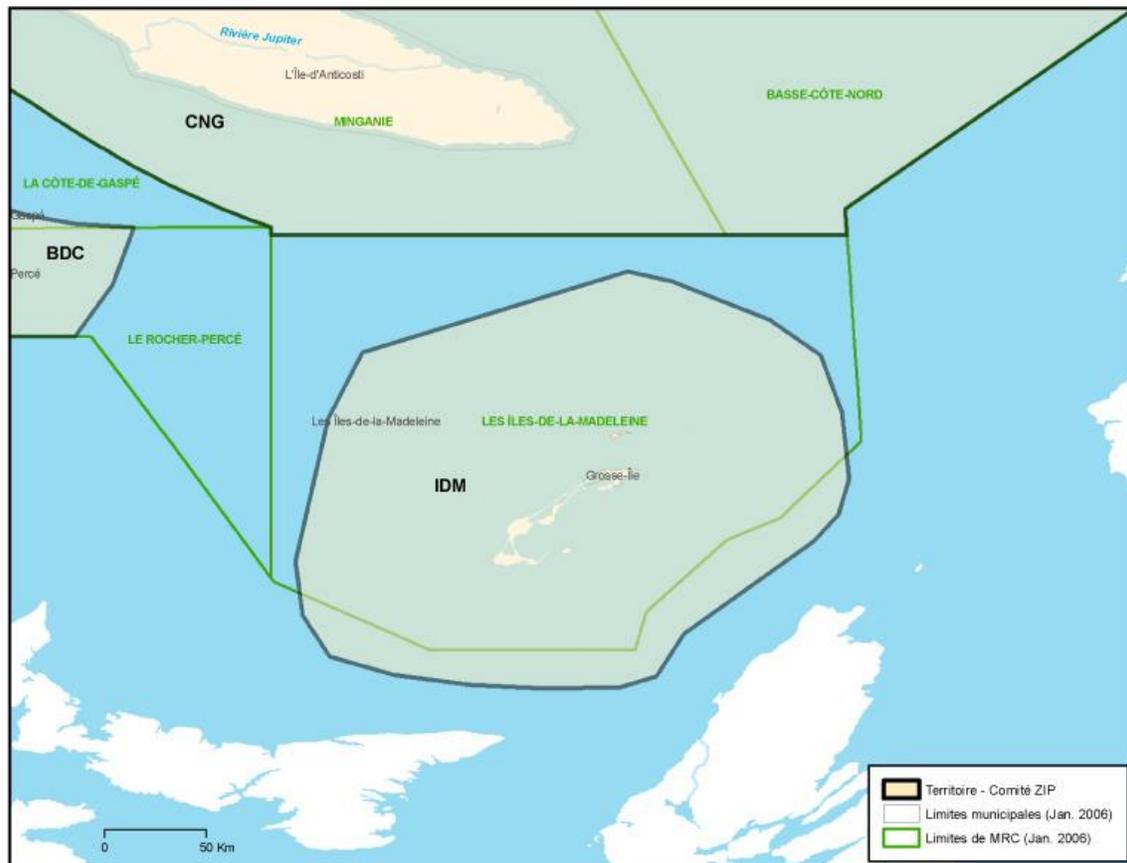
Source : MPO, (2002a).

B.2 Représentation du découpage territorial associé aux 14 Comités Zones d'intervention prioritaire (ZIP) (SSL, 2011)



Source : Environnement Canada dans Stratégies Saint-Laurent (2011).

B.3 Représentation du territoire des Îles-de-la-Madeleine avec les limites du comité ZIP, de la municipalité et de la MRC (SSL, 2011)



Source : Environnement Canada dans Stratégies Saint-Laurent (2011).

B.4 Les cinq comités de gestion intégrée des plans d'eau intérieurs des Îles-de-la-Madeleine coordonnés par le Comité ZIP : extrait du dépliant proposé par le MPO

Les Comités de Gestion Intégrée, une solution

Nés en l'an 2000 d'une initiative du Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine, les Comités de Gestion Intégrée ont pour mission de mettre en valeur les plans d'eau dans un contexte de gestion du développement socio-économique harmonieux et respectueux des utilisateurs, des ressources et de l'environnement et ce, dans une perspective de développement à long terme.

les plans d'eau intérieurs :

Cinq Comités de Gestion pour cinq plans d'eau

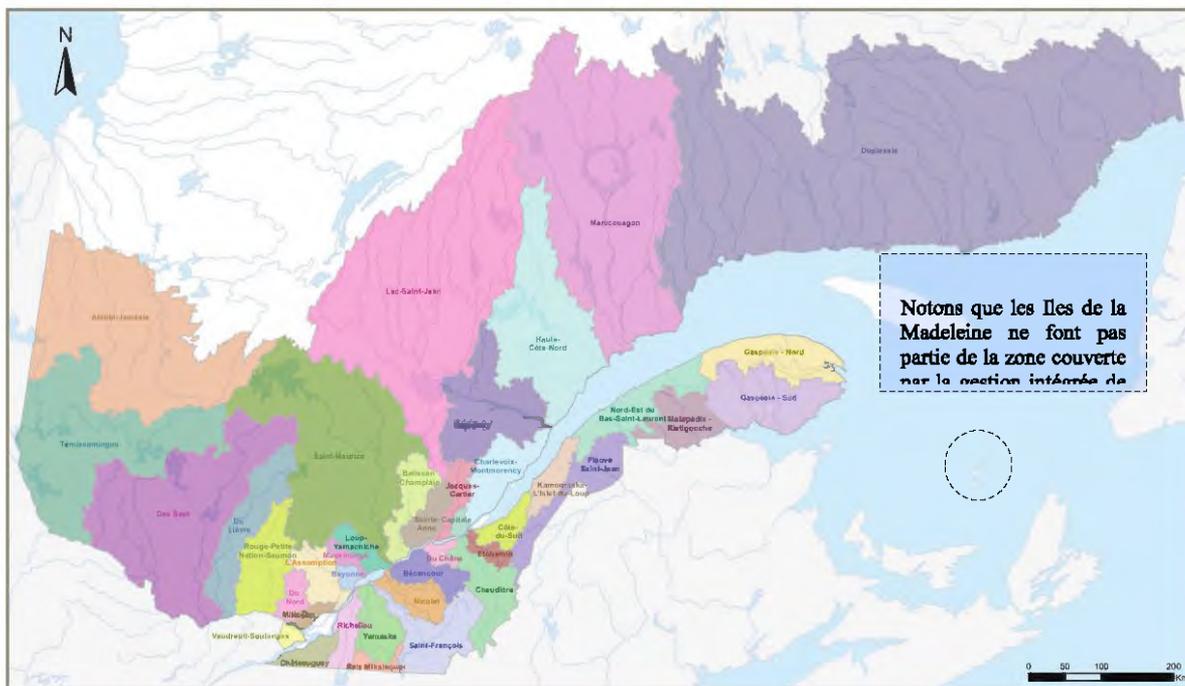
Il y a cinq comités de gestion intégrée aux Îles, un pour chaque grand plan d'eau intérieur. La coordination ainsi que la communication entre ceux-ci est réalisée par le Comité ZIP (Zone d'Intervention Prioritaire) des Îles-de-la-Madeleine.

1 Bassin aux Huitres	2 Lagune de Grande-Entrée	3 Lagune du Havre-aux-Maisons	4 Baie du Havre-aux-Basques	5 Baie du Bassin
Superficie: 1,2 km ² Périmètre: 7 km	Superficie: 58 km ² Périmètre: 88 km	Superficie: 30 km ² Périmètre: 44 km	Superficie: 30 km ² Périmètre: 41,7 km	Superficie: 3 km ² Périmètre: 12,4 km
<ul style="list-style-type: none"> 🐟 pêche: anguille et éperlan 🦪 cueillette de coques 🚤 activités nautiques 🦌 chasse à la sauvagine 🦉 ornithologie 	<ul style="list-style-type: none"> 🐟 pêche: hareng, anguille et éperlan 🦪 activités aquacoles: moules et pétoncles 🦪 cueillette de coques et palourdes 🏭 industrie: mine de sel 🚤 navigation de plaisance et commerciale 🦌 chasse à la sauvagine 🦉 ornithologie 	<ul style="list-style-type: none"> 🐟 pêche: éperlan, anguille et poulamon 🦪 activités aquacoles: moules, coques et pétoncles 🦪 cueillette de coques 🏭 industrie: conditionnement de homards 🚤 navigation de plaisance 🦌 chasse à la sauvagine 🦉 ornithologie 	<ul style="list-style-type: none"> 🐟 pêche: éperlan et anguille 🦪 récolte de juvéniles de coques 🏂 sports de glisse: planche à voile, cert-volant à traction et char à glace 🏂 sports d'hiver: motoneige et VTT 🦌 chasse à la sauvagine 🦉 ornithologie 	<ul style="list-style-type: none"> 🐟 pêche: éperlan et anguille 🦪 cueillette de coques et moules sauvages 🦪 captage de naissains de moules 🚤 activités nautiques 🦌 chasse à la sauvagine 🦉 ornithologie

Source : MPO, (2006).

B.6 Représentation des 40 zones de gestion intégrée des ressources en eau

Zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant



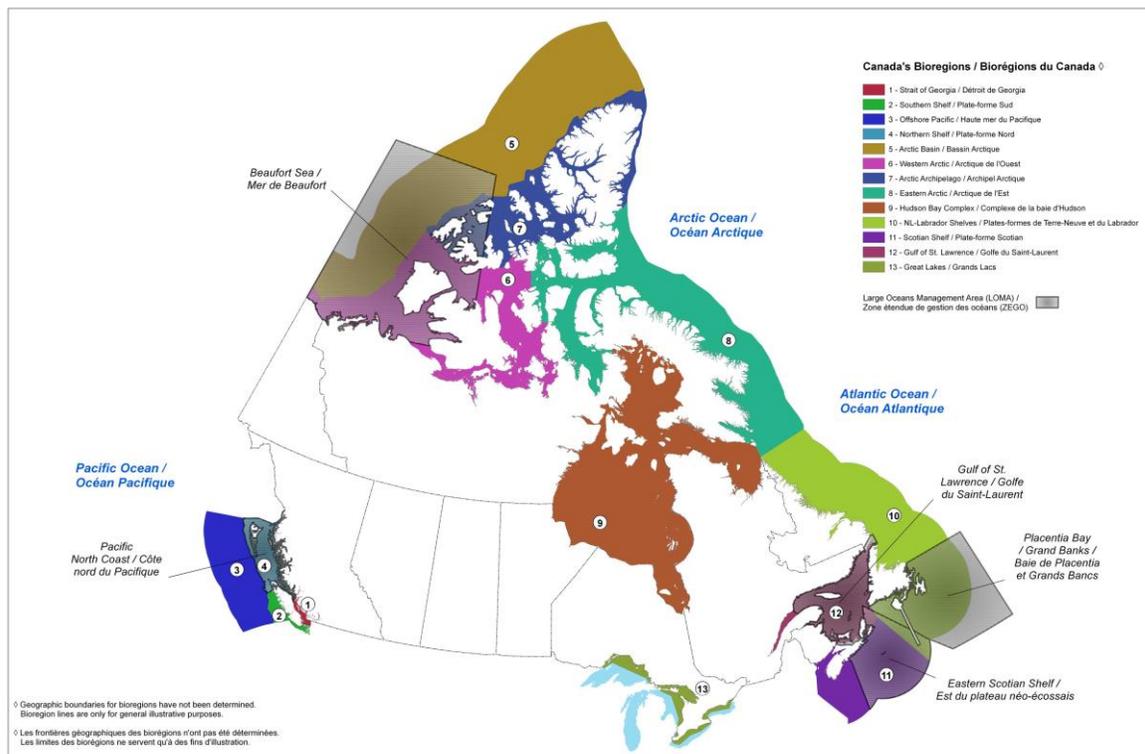
Réalisation : Service de la gestion intégrée de l'eau, mise à jour novembre 2012

Source : Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

© Gouvernement du Québec

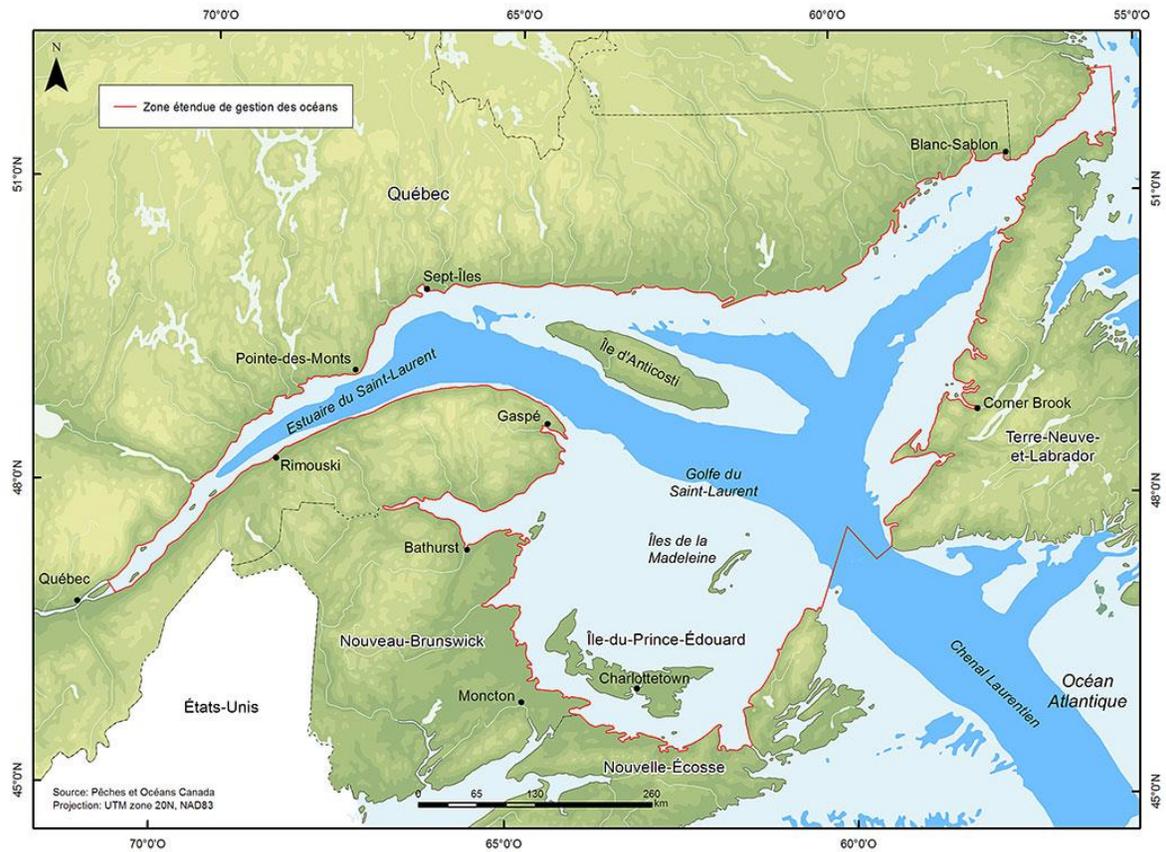
Source : Adapté de Ministère du Développement durable de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, (2012).

B.7 Représentation des cinq zones étendues de gestion des océans et biorégions pour la gestion des aires marines protégées au Canada



Source : MPO, (2011).

B.8 Territoire couvert par la zone étude de la gestion intégrée du golfe du Saint-Laurent (GIGSL)



Source : MPO, (2014b).

B.9 Le golfe du Saint-Laurent et ses frontières interprovinciales (selon le principe d'équidistance de 1964) et les frontières provinciales-fédérales selon le gouvernement fédéral



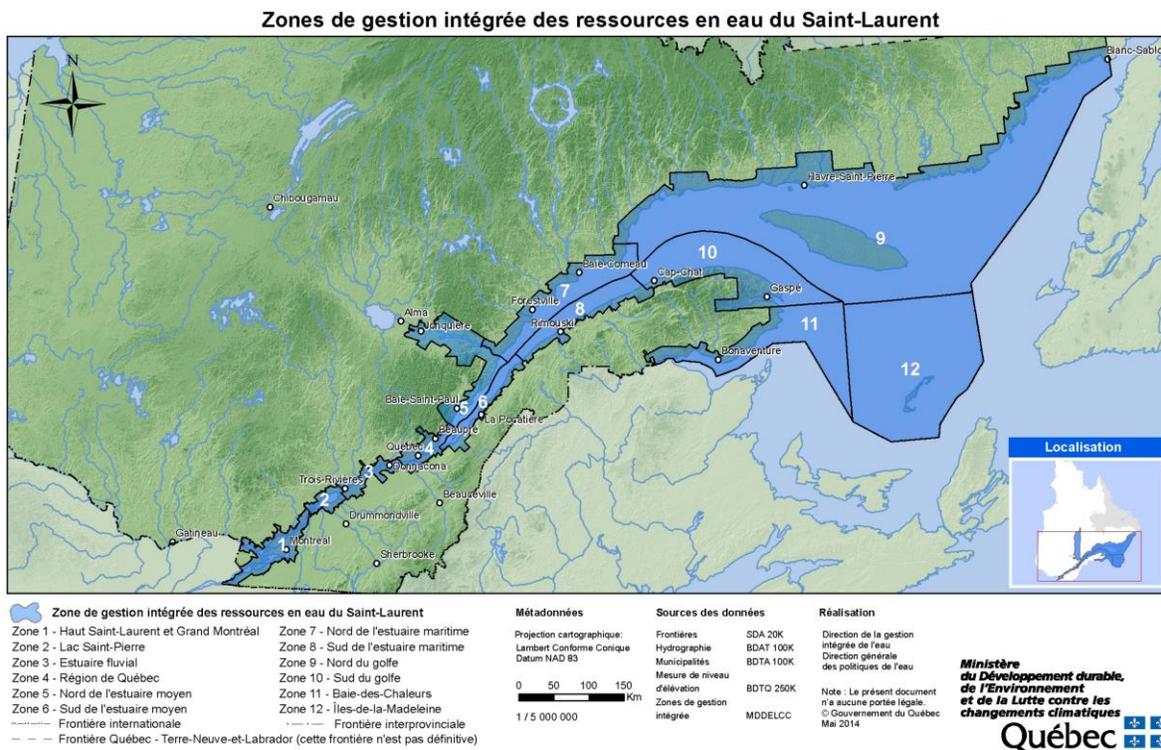
Source : Carte de Google earth, 2012, cnes/spot image/Image 2012 Terra Metrics/Data SIO,NOAA,US,NAVY, NGA, GEBCO et en superposition avec « Figure 11 Les frontières dans le golfe du Saint-Laurent » de Dorion et Lacasse (2011, p. 108)

B.10 Découpage des régions administratives du MPO



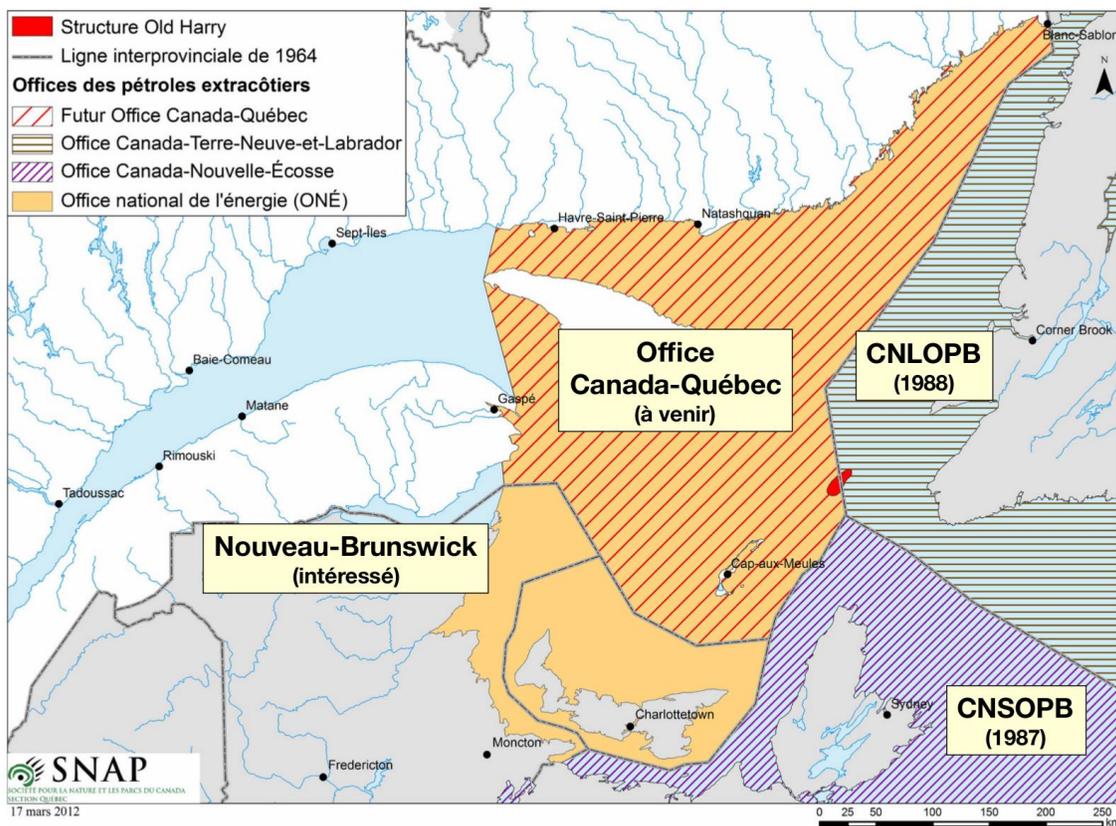
Source : MPO, (2014b)

B.11 Territoire couvert par les zones de gestion intégrée des ressources en eau du Saint-Laurent



Source : MDDELCC, (2014).

B.12 Les limites des offices extracôtiers sur les hydrocarbures et celle du potentiel office québécois



Source : Société pour la Nature et les Parcs du Canada Québec dans Coalition Saint-Laurent (2014).

ANNEXE C.

CHRONOLOGIE DE QUELQUES EVENEMENTS CLES

Date	Évènements clés	Commentaires
1960	Création de la SOQUIP (1969)	Hydro-Québec s'est également vu attribuer les permis d'exploration d'hydrocarbures couvrant l'estuaire et une partie du golfe du Saint-Laurent dans la foulée de la nationalisation de l'électricité
1965	Création de la SOQUEM	
1963	Naufrage du Corfu Island	Le Corfu Island n'a pu être extrait complètement du sable et aujourd'hui des écoulements réguliers d'hydrocarbures semblent provenir du reste de l'épave.
1970	Naufrage de l'Irving-Whale	200 à 600 tonnes de mazout sur 80 km de plage des IDM 200 000 sacs enfouis dans les dunes (sans localisation précise)
1972	Début des travaux prospection de la SOQUEM aux Iles-de-la-Madeleine dans le but de mettre en place un projet d'exploitation de sel	Forage sur l'île Brion (1972) et sur l'ensemble des Iles-de-la-Madeleine par la SOQUEM (recherche de gaz naturel et de pétrole)

Date	Évènements clés	Commentaires
1977	Demande d'audience publique au CCE dans le cadre du projet de mine de sel par la municipalité de Grosse-Île.	Appuie du Comité de l'environnement des Iles-de-la-Madeleine et d'un biologiste chercheur du Centre de recherches écologiques de Montréal
1978	Tenue des audiences publiques à Grosse-Île (24-25 et 26 janvier) : projet minéralo-portuaire	
1985	Signature d'un accord entre le Canada et Terre-Neuve et Labrador sur la gestion conjointe des hydrocarbures extracôtiers	
1987	Adoption de lois miroirs par Terre-Neuve-Labrador et le gouvernement fédéral	Permet la mise en œuvre de l'accord Canada/Terre-Neuve et Labrador
1996	Renflouement de la barge de l'Irving-Whale (contaminés au BPC)	5000 kg de BPC perdus En 1992 : « Irving communique la présence des produits contenus dans la barge dont l'un est appelé Monsanto MGS295S. Il s'agit de BPC, mais l'information passe inaperçue aux yeux des fonctionnaires responsables du dossier » (Thériault, 2009)
1997	Moratoire temporaire sur le milieu marin québécois	Le Québec souhaite que les permis pour l'exploitation d'hydrocarbures soient octroyés par appel d'offres,

Date	Évènements clés	Commentaires
		de façon à rendre le processus plus transparent.
2002	Programmes de levés géophysique d'Hydro-Québec Sortie du Plan d'exploration pétrolière et gazière d'Hydro-Québec 2002-2010	40 millions de \$ Golfe et Estuaire du Saint-Laurent Geophysical Services Inc. (GSI) firme engagée par Hydro-Québec
Octobre 2004	Publication du rapport du BAPE sur les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent (Québec)	Le rapport du BAPE préconise que les communautés côtières participent à la décision
2006	Stratégie énergétique 2006-2015	
2008	Corridor Resources obtient un permis d'exploration sur la partie terre-neuvienne (EL 1105)	Corridor Resources obtient deux permis entre 1996 et 1997 pour la portion québécoise
2008	Le « vol du siècle » à Anticosti	Hydro-Québec se défait des 35 permis d'exploration, couvrant 400 km ² , sur l'île d'Anticosti à la société Pétrolia qui devient partenaire avec la société Corridor Resources
Juillet 2008	Gastem obtient des droits d'exploration sur le territoire Madelinots	80 % du sous-sol; 17 520 hectares du sous-sol Madelinots

Date	Évènements clés	Commentaires
Avril 2009	Lancement d'un programme spécial d'EES créé pour encadrer l'exploration pétrolière et gazière dans le golfe du Saint-Laurent (Lancement de deux EES)	En réponse aux recommandations du BAPE (2004) et à la Stratégie énergétique du Québec (2006-2015) La pratique des EES « demeure embryonnaire et expérimentale » (Gauthier et Simard, 2011)
Juillet 2010	Réalisation d'une EES1 par la firme AECOM	Couvrant le bassin de l'estuaire maritime et le nord-ouest du golfe du Saint-Laurent (Production d'un rapport préliminaire)
23 Mars 2010	L'Assemblée nationale du Québec entérinait à l'unanimité une reconnaissance officielle du Saint-Laurent comme Patrimoine Naturel	
20 Avril 2010	Explosion de la plateforme Deepwater Horizon	49 billion de barils de pétrole se sont répandus dans le golfe du Mexique
31 Août 2010	Pierre Arcand, Ministre du MDDEP demande un BAPE sur l'industrie du gaz de schiste au Québec.	
21 Septembre 2010	Nathalie Normandeau décrète un moratoire sur l'exploration et l'exploitation pétrolière dans l'estuaire du Saint-Laurent.	Fin du processus d'EES1 avant de véritable consultation publique

Date	Évènements clés	Commentaires
Février 2011	Dépôt du projet de forage de Corridor Ressources au site Old-Harry à OCTNLHE	Évaluation environnementale sur un projet
Mars 2011	Signature d'un accord Canada-Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent	Il faut des lois miroirs pour que l'accord devienne effectif
Mars 2011	Publication du rapport du BAPE sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec	Proposition de réaliser une EES sur la filière du
Avril 2011	Forum interprovincial sur les hydrocarbures, organisé par la Municipalité des Iles-de-la-Madeleine	Commun accord sur le besoin en gestion intégrée du golfe et mise en place d'une pensée « golfe »
Mai 2011	Adoption de la Loi n°18 limitant les activités pétrolières et gazières : moratoire permanent dans le lit du Saint-Laurent et sur ses îles (Ouest de l'Île d'Anticosti)	
Printemps-Été-Automne 2011	Demande massive d'une Commission d'examen fédéral	Processus d'évaluation environnemental fédéral
Mai 2011	L'EES sur le gaz de schiste débute	
Mars 2012	Adoption du projet de loi omnibus C-38 et réforme de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>	Les Levés sismiques ne sont plus soumis à des évaluations fédérales

Date	Évènements clés	Commentaires
		<p>seul le premier programme de forage exploratoire d'un permis donné est soumis à des évaluations fédérales. Les forages subséquents en sont exemptés</p>
Mai 2012	Environnement Canada qualifie d'irréaliste l'EIE de Corridor Resources	
Septembre 2012	Élection provinciale au Québec	Parti québécois minoritaire au pouvoir
Décembre 2012	Adoption d'un règlement sur l'eau à Gaspé	Règlement qui fixe des distances séparatrices par rapport aux puits de forages
Février 2013	Le Commissaire à l'environnement et au développement durable publie un rapport très critique sur la gestion des risques liés aux hydrocarbures extracôtiers	
Février 2013	Adoption d'un règlement sur l'eau par la municipalité des Iles-de-la-Madeleine	
Février 2013	Yves François Blanchet annonce que l'EES sur les gaz de schiste servira à une nouvelle enquête	
Avril 2013	Attaque en justice de Gaspé par Pétrolia au sujet de l'adoption de son règlement sur l'eau	
Août 2013	Tragédie du Lac Mégantic	Déraillement d'un convoi contenant du pétrole brut

Date	Évènements clés	Commentaires
		dans le centre-Ville de Lac Mégantic : 47 personnes furent tués
Août 2013	Le MPO critique l'EIE de Corridor Resources	
Septembre 2013	Publication du rapport final de l'EES2 réalisé par Genivar	Mise en évidence de la non acceptabilité sociale
Septembre- Octobre 2013	Processus de consultation mené par la Commission sur les enjeux énergétique du Québec (CEÉ)	Diffusion du rapport final en février 2014
Septembre 2013	Déversement de 5 tonnes de mazout dans la baie de Sept-Iles	
Novembre 2013	Élection municipale aux Îles-de-la-Madeleine	Jonathan Lapierre, nouveau maire des Îles-de-la-Madeleine
Novembre 2013	Moratoire instauré sur la fracturation hydraulique à Terre-Neuve-et-Labrador y compris sous les eaux du golfe	
Décembre 2013	Adoption du projet de loi 70 visant à revoir la <i>Loi sur les Mines</i>	
Février 2014	Dépôt du rapport de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec	
Février 2014	Invalidation par la Cour supérieure du Québec du règlement Municipal sur l'eau de Gaspé	

Date	Évènements clés	Commentaires
Février 2014	Annnonce de la formation d'une première TCR aux Îles-de-la-Madeleine	Le Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine est coordonnateur de la TCR
Février 2014	Publication de l'EES sur le gaz de schiste	Manque d'acceptabilité sociale. Beaucoup de questions sont en suspens
Avril 2014	Élection provinciale	Partie Libéral majoritaire au pouvoir
Juillet 2014	Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP)	
Mai-Septembre 2014	Nouveau Plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures	EES sur les hydrocarbures EES Anticosti Édiction du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection
Septembre 2014	Déversement au Port de Cap-aux-Meules lors de travaux de réparation effectué par Hydro-Québec sur un Oléoduc	Près de 100 000 litres de diesel déversés
Septembre 2014	Gaspé met fin à la contestation d'un jugement qui invalidait son règlement municipal sur la protection de l'eau potable face à l'exploitation des hydrocarbures en milieu habité	
Juin 2015	Dépôt du projet de Loi miroir (49) sur <i>la mise en œuvre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la</i>	Mais les EES sur la filière des hydrocarbures sont non complétées.

Date	Évènements clés	Commentaires
	<i>gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent</i>	
Juillet 2014	Adoption d'un règlement provincial sur l'eau	
Juillet 2014	Les autochtones forment une coalition (Premières nations innues, malécite et micmaques du Québec et des maritimes) s'opposent à l'exploration pétrolière	Demande d'un moratoire de 12 ans
Septembre 2014	Déversement d'hydrocarbure dans le Baie de Plaisance de Cap-Aux-Meules	Problèmes au niveau d'un pipeline d'Hydro-Québec (déversement de diesel de 125 000 litres)
Juillet 2015	Prise de position par 20 associations de pêcheurs, d'aquaculteurs ou d'usines de transformations pour demander la suspension des activités d'exploration pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent et demande d'une commission d'examen.	

ANNEXE D.

RESUME DE LA REVUE DE PRESSE

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
14-20 mars 2008	Un pétrolier touche le fond	Merrielle Ouelette Le Radar	–
14-20 mars 2008	A pros des gisements pétroliers au large des îles	André Mainguy, Longueil, lettre d'opinion dans le Radar	–
12-18 septembre 2008	Contamination au BPC de l'Irving Whale (30 ans d'enfouissements)	Roberto Chevarie, lettre d'opinion dans le Radar	–
12-18 Septembre 2008	Les vestiges de l'Irving Whale hantent toujours les Madelinots : plus de 700 sacs de mazout récupérés dans la dune	Merrielle Ouellette Le Radar	–
19-25 Septembre 2008	On a fini de Faire l'autruche!	Mélanie Gauthier, Lettre d'opinion dans Le Radar	–
10-16 octobre 2008	Réaction suite à la réapparition des sacs de mazout : Comité de coordination du regroupement Madelinots en Alerte	Merrielle Ouellette Le Radar	–
6-13 novembre 2008	Problématique de la contamination a l'eau potable suite au naufrage du Irving Whale et à la contamination des sacs	Roberto Chevarie, Lettre d'opinion dans le Radar	–

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
7-13 novembre 2008	Attention Fragîles et positions par rapport aux trois dossiers liés aux hydrocarbures	Merrielle Ouellette Le Radar	–
21-27 novembre 2008	200 000 sacs de BPC et d’huile dans les dunes des îles	Andé Mainguyl Longueil, Lettre d’opinion dans le Radar	–
21-27 novembre 2008	Interpellation de Madame Pauline Marois au sujet de l’impact et les risques liés à l’exploration gazière en mer	Danielle Giroux, Lettre d’opinion dans le Radar	–
21-27 novembre 2008	Interpellation de Madame Pauline Marois au sujet de l’impact et les risques liés à l’exploration gazière en mer	Raymond Gauthier, Lettre d’opinion dans le Radar	–
10-16 septembre 2010	Gaz naturel et Gastem : Des citoyens veulent un moratoire	Merrielle Ouellet dans le Radar	–
01-7 octobre 2010	Hydrocarbures : aucun forage dans l’estuaire du Saint-Laurent	Merrielle Ouellet dans Le Radar	–
15-21 octobre 2010	Hydrocarbure : Manifestation en mer	Pierre-Luc Richard dans Le Radar	–
15-21 Octobre 2010	Exploitations pétrolière et gazière : Les Madelinots Manifestent	Merrielle Ouellet dans le Radar	–

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
15-21 octobre 2010	Hydrocarbure : Manifestation en mer	Pierre-Luc Richard dans Le Radar	—
15-21 Octobre 2010	Exploitations pétrolière et gazière : Les Madelinots Manifestent	Merrielle Ouellet dans le Radar	—
22-28 octobre 2010	Manifestation en mer : Des activités... à l'eau	Pierre-Luc Richard dans le Radar	—
22-28 octobre 2010	Le BAPE aux Iles? La réponse du ministre se fait attendre	Pierre-Luc Richard dans le Radar	—
22-28 octobre 2010	Manifestation en mer : Des activités... à l'eau	Pierre-Luc Richard dans le Radar	—
29-4 novembre 2010	Manifestation d'Énergie Alternative	Merrielle Ouellet dans le Radar	—
12-18 novembre 2010	Centrale thermique d'Hydro-Québec : Horizon 2017	Merrielle Ouellet dans le Radar	—
7 septembre 2010	Manque d'information de la part de Gastem : attente des consultations publiques	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/45650
9 septembre 2010	Gaz de Schiste : Vigilance énergie se mobilise.	Louis-Gille Francoeur,	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
	Les groupes environnementaux font front commun contre le « gâchis » énergétique	Le Devoir	environnement/295797/gaz-de-schiste-vigilance-energie-se-mobilise
15 septembre 2010	Demande d'un BAPE par le conseil d'agglomération des Îles et demande de moratoire	Radio Canada	http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2010/09/15/001-moratoire-iles-gastem.shtml
16 septembre 2010	Compréhension autour d'un BAPE pour Gastem mais pas sur des forages d'exploration	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/47371
18 septembre 2010	Gastem, Ni rassurés ni respectés	Annie Landry dans la section Point de vue, Le Soleil	http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201009/15/01-4315847-gastem-ni-rassures-ni-respectes.php
21 septembre 2010	Demande à ce que le député libéral Germain Chevarie se prononce sur le moratoire sur l'exploration gazière aux Iles-de-la-Madeleine	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/48262
21 septembre 2010	Demande d'un BAPE et d'un moratoire par l'agglomération mais Gastem souhaite amorcer bientôt des travaux de forage	Johanne Fournier dans Le Soleil	http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/les-regions/201009/20/01-4317501-gaz-de-schiste-les-elus-des-iles-de-la-madeleine-demandent-un-moratoire.php

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
24-30 septembre 2010	Gaz naturel : en faveur d'un moratoire	Pierre-Luc Richard dans Le Radar	–
27 septembre 2010	Le député ne souhaite pas imposer un moratoire	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/49236
1 octobre 2010	Gastem reporte ces forages pour la deuxième fois	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/50820
2 octobre 2010	Exploration gazière dans le Golfe : le madelinots manifestent	La Presse	http://www.lapresse.ca/environnement/201010/02/01-4328966-exploration-gaziere-dans-le-golfe-les-madelinots-manifestent.php
2 octobre 2010	Manifestations à Montréal et à Québec contre l'exploration pétrolière	La Presse	http://www.lapresse.ca/environnement/201010/02/01-4328966-exploration-gaziere-dans-le-golfe-les-madelinots-manifestent.php
4 octobre 2010	Pas d'acceptabilité sociale pour Gastem et report des forages	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/51182
8 octobre 2010	Gaz naturel : Gastem reporte ses forages au printemps	Merrielle Ouellet dans le Radar	–

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
12 octobre 2010	Manifestation contre l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures aux Îles-de-la-Madeleine et dans le Golfe	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 F	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/52358
12 octobre 2010	L'exploration n'a tout simplement pas sa place !	Raymond Gauthier, Lettre d'opinion dans Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/297873/lettres-l-exploration-n-a-tout-simplement-pas-sa-place
12 octobre 2010	Pas de BAPE avant l'exploration selon la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/52665
12 octobre 2010	Manifestation contre l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures aux Îles-de-la-Madeleine et dans le Golfe	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/52358
15 octobre 2010	Exploitations pétrolière et gazière : des madelinots manifestent	Merrielle Ouellet dans Le Radar	—
15 octobre 2010	Exploitations pétrolière et gazière : des madelinots manifestent	Merrielle Ouellet dans Le Radar	—
26 octobre 2010	Geste symbolique du groupe Énergie Alternative : pousser à l'usage d'un câble sous-	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/57025

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
	marin pour la centrale thermique des Îles-de-la-Madeleine		
26 octobre 2010	La question des réserves en eau est considérée par Madelin'EAU et intention de Gastem de mettre en place des consultations publiques dans l'année suivante	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/56826
15 novembre 2010	Hydro Québec ne considère pas le Gaz naturel dans les scénarios retenus pour l'avenir de la centrale thermique	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/58407
19 novembre 2010	L'hydro à qui?	Annie Landry, lettre d'opinion dans Le Radar	—
22 novembre 2010	Gastem planifie une visite en décembre	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/58867
22 novembre 2010	Pas de BAPE sur l'exploration mais un BAPE avant l'exploitation promis par le Ministre du MDDEP Pas de moratoire sur Gastem	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/58869
2 décembre 2010	Report de la visite de Gastem et volonté de rencontrer en premier les groupes d'intérêts	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/59867

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
6 décembre 2010	Québec solidaire appuiera une demande de moratoire sur le Gaz naturel	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/60107
11 janvier 2011	Nouvelle coalition au Québec : réseau de 81 groupes dont Gastem fait parti	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/62278
17 mars 2011	Gastem maintient son plan de Forage	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/677018
28 mars 2011	Énergie Alternative accueille Nathalie Normandeau et annonce trois soirées de débat public.	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/68695
25 mai 2011	Chevauchement des claims de Triops et Gastem	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/757051
9 juin 2011	Une possible commission parlementaire à l'automne au sujet des audiences du BAPE	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/777393
15 juin 2011	Rencontre de Gastem avec « intervenants-clés »	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/786238
21 juin 2011	Gastem cherche l'appui de la municipalité	CFIM, La radio des Îles-de-la-	http://www.cfm.ca/archives/-

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
		Madeleine 92.7 FM	/journal_content/56/10405/793344
25 juin 2011	Le BAPE évaluera les risques des forages dans le Golfe	La Presse Canadienne, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/338653/le-bape-evaluera-les-risques-des-forages-dans-le-golfe
15 juillet 2011	La ministre des Ressources naturelles, Nathalie Normandeau aux Iles	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/827409
6 août 2011	Les pêcheurs anglophones semblent plus favorables au développement du gaz naturel qu'à celui du pétrole en mer	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/89067
9 août 2011	Gastem attendus aux Iles.	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/861434
11 août 2011	Une compagnie souhaite toujours forer au large des Iles-de-la-Madeleine	La Presse Canadienne, La Presse.ca	http://www.lapresse.ca/actualites/national/201108/11/01-4425254-une-compagnie-souhaite-toujours-forer-au-large-des-iles-de-la-madeleine.php
11 août 2011	Gastem propose un processus d'information publique dans la semaine du 22 août	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/866073

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
12 août 2011	Gastem veut l'appui de sa population	La Presse	http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201108/12/01-4425480-iles-de-la-madeleine-gastem-veut-lappui-de-la-population.php
12 août 2011	Gastem veut forer aux Îles-de-la-Madeleine	La Presse Canadienne, La Presse	http://www.lapresse.ca/environnement/en-vrac/201108/12/01-4425485-gastem-veut-forer-aux-iles-de-la-madeleine.php
13 août 2011	Forage gazier : Gastem garde le cap aux Îles-de-la-Madeleine	Le Devoir	http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/329293/forage-gazier-gastem-garde-le-cap-aux-iles-de-la-madeleine
17 août 2011	Un développement intelligent est possible aux Îles	Annie Landry, Lettre d'opinion, Le Soleil	http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201108/17/01-4426647-un-developpement-intelligent-est-possible-aux-iles.php
18 août 2011	Une manifestante silencieuse déplore le peu d'information	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/876734
25 août 2011	Gaspésie-Les îles : Gastem veut convaincre les Madelinots	Radio Canada	http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2011/08/25/005-

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
			gastem-convaincre-madelinots.shtml
30 août 2011	Des citoyens dénoncent l'attitude de Gastem	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/908879
31 août 2011	Gaspésie –Les îles : campagne « refus en bloc » contre Gastem,	Radio Canada	http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2011/08/31/001-refus-en-bloc-gastem.shtml
14 septembre 2011	Un citoyen réclame un débat public sur l'acceptabilité sociale de l'exploration gazière en sol madelinot	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/952197
19 septembre 2011	Énergie Alternative promet un automne chaud à Gastem	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/960173
20 septembre 2011	Pétition de plus de mille 600 noms	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/962598
21 septembre 2011	Réaction suite à la première rencontre d'information organisée par Énergie Alternative	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/963695
23 septembre 2011	Jean Charest assure que les travaux de Gastem seront soumis au processus du BAPE	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/967829

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
27 septembre 2011	Des citoyens dénoncent l'attitude de Gastem	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/97271
27 septembre 2011	L'UPA des îles se prononce contre l'exploration gazière	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/97271
28 septembre 2011	Gastem qualifie de perte de temps : un BAPE avant un forage	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/97594
28 septembre 2011	Gastem prévoit d'amorcer une série d'assemblée publique et lance un site Internet	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/975969
11 octobre 2011	La table sur les hydrocarbures de la Municipalité toujours un interlocuteur privilégié	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1002031
11 octobre 2011	Développement communautaire Unîle appuie la démarche d'Énergie Alternative	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/100206
12 octobre 2011	Plus de 1200 madelinots ont signé la lettre de refus	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1005856
15 octobre 2011	Fondre antigaz aux îles-de-la-Madeleine	Charles Côté, La Presse	http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/gaz-de-schiste/201110/15/01-

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
			4457585-fronde-antigaz-aux-iles-de-la-madeleine.php
17 octobre 2011	Dépôt d'une recommandation des hydrogéologues de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/101675
20 octobre 2011	Dépôt d'Amir Khadir et d'une résidente des îles-de-la-Madeleine, 1200 lettres de refus d'accès de propriétaires madelinots	La Presse canadienne dans Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/334024/en-bref-les-madelinots-s-opposent-a-gastem
20 octobre 2011	Dépôt de 1200 lettres de refus d'accès	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/102126
21 octobre 2011	Gastem repousse son projet de forage au printemps suite à une première rencontre public	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1023035
22 octobre 2011	Îles-de-la-Madeleine : du gaz au lieu du mazout?	Gilles Gagné, Le Soleil	http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/les-regions/201110/21/01-4459738-iles-de-la-madeleine-du-gaz-au-lieu-du-mazout.php
25 octobre 2011	Manifestation au colloque de l'Association pétrolière et gazière du Québec	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfm.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1030446

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
1 novembre 2011	Non à une Marée Noire dans le St-Laurent	Stéphane Poirier et Martin Poirier, Point-de-vue, La Presse.	http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201110/31/01-4463018-non-a-une-maree-noire-dans-le-st-laurent.php
29 novembre 2011	Conversion des bateaux de pêches au gaz naturel	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/109800
16 décembre 2011	Pierre Arcand annonce la tenue d'un BAPE sur la phase exploratoire des forages gaziers aux Iles par Gastem et amorce d'une étude de l'UQAR sur l'état de situation de la nappe phréatique	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/114400
17 décembre 2011	Forages gaziers aux îles-de-la-Madeleine : les inquiétudes forcent le BAPE à intervenir	Charles Côté, La presse	http://www.lapresse.ca/environnement/201112/17/01-4478850-forages-gaziers-aux-iles-de-la-madeleine-les-inquietudes-forcent-le-bape-a-intervenir.php
19 décembre 2011	Annonce d'un BAPE	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/114827
20 décembre 2011	Gastem pas étonné d'un BAPE	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/1148601

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
23 février 2012	Le BAPE un mandat imprécis	CIFM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/132600
12 avril 2012	Protection de l'eau : la MRC de Bécancour cède à la pression	Marc Rochette, La Presse	http://www.lapresse.ca/le-nouvelliste/dossiers/gaz-de-schiste/201204/12/01-4514618-protection-de-leau-la-mrc-de-becancour-cede-a-la-pression.php
8 mai 2012	Old Harry- Un scénario de déversement truffé d'erreurs	Alexandre Shields, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/349505/un-scenario-de-deversement-truffe-d-erreurs
8 mai 2012	Environnement Canada démolit l'étude de Corridor Resources	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/accueil/-/pub/jSA4/content/1556407-environnement-canada-demolit-l-etude-de-corridor-resources?redirect=%2F
30 septembre 2012	Gaz et pétrole : le bilan de la situation aux Îles-de-la-Madeleine	Jacinthe Leblanc, Le Journal des alternatives	http://journal.alternatives.ca/spip.php?article6937
16 octobre 2012	Traiter le golfe du Saint-Laurent comme un sanctuaire	Alexandre Shields, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/361518/traiter-le-golfe-du-saint-

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
			<u>laurent-comme-un-sanctuaire</u>
11 janvier 2013	La Ville de Gaspé a adopté un règlement qui complique la vie de Pétrolia	Gélinas Geneviève, Graffici.ca	<u>http://www.graffici.ca/nouvelles/halmand-4-ville-gaspe-joue-derniere-1611</u>
13 janvier 2013	Interdiction de forage à Gaspé : réactions	Marie-Claude Costisella, Le Pharillon	<u>http://www.hebdosregionaux.ca/gaspesie/2013/01/13/interdiction-de-forage-a-gaspe-reaction</u>
15 janvier 2013	Protection de l'eau : des citoyens saluent la position de Gaspé	Nelson Sergerie, Graffici.ca	<u>http://www.graffici.ca/nouvelles/protection-eau-des-citoyens-saluent-position-1618</u>
25 janvier 2013	Pétrolia suspend son projet de forage à Gaspé	Alexandre Shields, Le Devoir	<u>http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/369242/petrolia-suspend-son-projet-de-forage-a-gaspe</u>
5 février 2013	Pétrole-Le temps qu'il faut	Jean-Robert Sansfaçon, opinion libre, Le Devoir	<u>http://www.ledevoir.com/politique/quebec/370035/petrole-le-temps-qu-il-faut</u>
5 février 2013	Règlement sur l'eau potable : Gastem pourrait quitter les lieux	Isabelle Larose CHAU, teleinterrives	<u>http://chau.teleinterrives.com/nouvelle-Regional_Reglement_sur_l_eau_potable_Gastem_pourrait_quitter_les_lieux-403</u>

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
5 février 2013	Protection de l'eau potable : quatre municipalités adopteront un règlement	Isabelle Larose, CHAU, teleinterrives	http://chau.teleinterrives.com/nouvelle-Regional_Protection_de_l_eau_potable_quatre_municipalites_adopteront_un_reglement_-402
6 février 2013	Îles-de-la-Madeleine : pour une commission fédérale sur l'exploitation pétrolière	Radio Canada, Est du Québec	http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2013/02/06/009-environnement-hydrocarbures-reax-rapport-iles.shtml
6 février 2013	Le BAPE est mandaté pour se pencher sur le gaz de schiste	La Presse canadienne, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/370208/yves-francois-blanchet
6 février 2013	Pétrolia à Gaspé : le vrai débat encore évacué	Claire Bolduc, Libre opinion, dans Le Devoir	http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/370124/petrolia-a-gaspe-le-vrai-debat-encore-evacue
7 février 2013	Hydrocarbures : Les Îles-de-la-Madeleine se doteront d'un règlement similaire à celui de Gaspé	Radio Canada Est du Québec	http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2013/02/07/008-iles-madeleine-reglement-eau-potable.shtml
8 février 2013	Pour que les populations choisissent	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/archives/-/journal_content/56/10405/236115
8 février 2013	Bouchard s'inquiète du poids des municipalités	Paul Journet, Le Quotidien	http://www.lapresse.ca/le =

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
			quotidien/actualites/2013/02/08/01-4619657-bouchard-sinquiete-du-poids-des-municipalites.php
20 avril 2013	Forages passés aux îles de la Madeleine	Alexandre, Shields, Le Devoir	http://www.ledoit.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/376245/forages-passes-aux-iles-de-la-madeleine
21 août 2013	12 000 litres de diésel utilisés pour forer les Îles-de-la-Madeleine	Alexandre, Shields	http://www.ledoit.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/385627/12-000-litres-de-diesel-utilises-pour-forer-les-iles-de-la-madeleine
23 août 2013	Le risque de marée noire est sous-estimé, dit Pêches et océans	Charles Côté, La Presse	http://plus.lapresse.ca/screens/446b-6e90-5216308f-8d0f-07ddac1c606a%7C_0.html
16 septembre 2013	EES-2 : Martine Ouellet et les intervenants régionaux réagissent	Radio-Canada	http://m.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2013/09/16/005-ees2-reactions-ouellet.shtml
13 septembre 2013	Exploitation pétrolière : l'évaluation environnementale souligne de nombreuses lacunes. L'acceptabilité	Alexandre Shields, Le Devoir	http://www.ledoit.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/387435/exploitation-petroliere-dans-le-saint-laurent-l

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
	sociale « n'est pas acquise », dit le rapport		<u>evaluation-environnementale-souligne-de-nombreuses-lacunes</u>
14 septembre 2013	Évaluation environnementale stratégique- Québec compte exploiter les énergies fossiles du Golfe malgré les avertissements	Alexandre Shields, Le Devoir	<u>http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/387491/quebec-compte-exploiter-les-energies-fossiles-du-golfe-malgre-les-avertissements?utm_source=infolettre-2013-09-14&utm_medium=email&utm_campaign=infolettre-quotidienne</u>
16 septembre 2013	Pétrole dans le Golfe : les Îles-de-la-Madeleine pour le moratoire	Paul Journet, La Presse	<u>http://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2013/09/16/01-4689937-petrole-dans-le-golfe-les-iles-de-la-madeleine-pour-le-moratoire.php</u>
20 septembre 2013	La CRÉGIM dresse un premier bilan des Forums sur les hydrocarbures Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	CRÉGIM	<u>http://www.cregim.net/accueil/617-la-cregim-dresse-un-premier-bilan-des-forums-sur-les-hydrocarbures-gaspesie-iles-de-la-madeleine.html</u>
24 Septembre 2013	Autre chose...mais pas les hydrocarbures	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	<u>http://www.cfim.ca/nouvelles/-/pub/jSA4/content/2636582-autre-chose-mais-pas-les-hydrocarbures?redirect=%2F</u>

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
24 septembre 2013	Commission sur les enjeux énergétiques : les dangers expliqués par les Madelinots	Radio-Canada	http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2013/09/24/003-commission-enjeux-energetiques-madelinots.shtml
9 janvier 2014	Pétrolia contre Gaspé : première journée en cour	Radio-Canada	http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/01/09/001-justice-petrolia-gaspe.shtml
10 janvier 2014	Pétrolia c. Gaspé : l'avenir du projet Haldimand devant la justice	Geneviève Gélinas, La Presse	http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201401/09/01-4727272-petrolia-c-gaspe-lavenir-du-projet-haldimand-devant-la-justice.php
31 janvier 2014	Des risques à la santé publique bien réels, prévient l'INSPQ	Alexandre Shields, 2014	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/398744/de-s-risques-a-la-sante-publique-biens-reels-previent-l-inspq
21 août 2013	12 000 litres de diesel utilisés pour forer les îles-de-la-Madeleine	Alexandre Sheilds, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/385627/12-000-litres-de-diesel-utilises-pour-forer-les-iles-de-la-madeleine

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
08 janvier 2014	Un manifeste sur l'exploration du pétrole québécois	La Presse Canadienne, La Presse	http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201401/08/01-4726568-un-manifeste-sur-l-exploration-du-petrole-quebecois.php
11 février 2014	Jugement favorable à Pétrolia : Québec interpellé	__, Radio-Canada	http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/02/11/001-petrolia-gaspe-jugement-reglement-invalide.shtml
12 février 2014	Gaspé demande l'intervention de Québec : un tribunal donne raison à la pétrolière, qui pourra poursuivre ses forages	Alexandre Shields, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/399643/forage-p%C3%A9trolier-%C3%A0-gasp%C3%A9-la-cour-superieure-donne-raison-a-petrolia
15 février 2014	Des impacts sur la santé des Madelinots	Jessica Nadeau Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/400082/des-impacts-sur-la-sante-des-madelinots
21 février 2014	Des manifestations à travers le Québec pour la protection de l'eau	__, Radio-Canada	http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/02/21/002-manifestations-solidarite-gaspe.shtml
24 février 2014	Marois accueille froidement le rapport sur les enjeux énergétique	Marie-Pier Cayer	http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201402/24/01-4742017-marois-

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
			accueille-froidement-le-rapport-sur-les-enjeux-energetiques.php
04 février 2014	Terrains contaminés aux Îles : batailles judiciaires en cours	Joane Bérubé, Radio-Canada	http://www.ilesdelamadeleine.com/blog/2014/02/terrains-contamines-aux-iles-batailles-judiciaires-en-cours/
16 février 2014	Contre les sociétés pétrolières et gazières : des dizaines de municipalités se mobilisent	Marie-Claude Simard, TVA nouvelles	http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/regional/troisrivieres/archives/2014/02/20140216-181937.html
10 mars 2014	Énorme pollution de la butte de Cap-aux-Meules	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	http://www.cfim.ca/nouvelles/-/pub/jSA4/content/2843665-enorme-pollution-de-la-butte-de-cap-aux-meules?redirect=%2F
08 mai 2014	Un déversement à Old Harry menacerait tout l'est du golfe	Jean-François Cliche	http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201405/08/01-4764887-un-deversement-a-old-harry-menacerait-tout-lest-du-golfe.php
13 mai 2014	Une importante coalition réclame la suspension des forages au Québec	Mélanie Loisel	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/408144/hydrocarbures-une-importante-coalition-reclame-la-suspension-des-forages-au-quebec

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
30 mai 2014	Anticosti : le ministre Arcand donne le feu vert à des activités de forage	Martin Ouellet La Presse	http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201405/30/01-4771303-anticosti-le-ministre-arcand-donne-le-feu-vert-a-des-activites-de-forage.php
31 mai 2014	Exploitation du gaz et du pétrole : Québec donne le feu vert	Dennis Lessard, La Presse	http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201405/31/01-4771548-exploitation-du-gaz-et-du-petrole-quebec-donne-le-feu-vert.php
16 juillet 2014	Les autochtones à la défense du golfe du Saint-Laurent	Alexandre Shields, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/413549/forages-petroliers-les-autochtones-a-la-defense-du-golfe-du-saint-laurent
22 septembre 2014	Protection de l'eau potable : Les apparences	Josée Boileau, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/419073/protection-de-l-eau-potable-les-apparences
13 septembre 2014	Urgence-environnement enquête sur un déversement	La Presse canadienne, Le Devoir	http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/418426/iles-de-la-madeleine-urgence-environnement-

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
			<u>enquete-sur-un-deversement</u>
19 septembre 2014	Fuite de diésel : des devoirs et des leçons	Adèle Arseneau, Le Radar	
15 octobre 2014	Québec et Ottawa au diapason sur le pétrole	Alexandre Shields, Le Devoir	<u>http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/421023/golfe-saint-laurent-quebec-et-ottawa-sont-sur-le-point-de-s-entendre-sur-l-exploitation-petroliere</u>
16 septembre 2014	Protection de l'eau potable : Gaspé met un terme à son combat juridique	La Presse Canadienne	<u>http://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2014/09/16/01-4800733-protection-de-leau-potable-gaspe-met-un-terme-a-son-combat-juridique.php</u>
16 septembre 2014	Déversement aux Îles : le maire veut un centre d'intervention d'urgence	La Presse Canadienne	<u>http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/09/16/003-gaspesie-deversement-centre-urgence.shtml</u>
23 Juillet 2014	Eau potable : pas de forage à moins de 500 mètres	Joane Bérubé, Radio-Canada	<u>http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/07/23/006-quebec-eau-potable-reglement.shtml</u>
04 novembre 2014	Déversement à Cap-aux-Meules : des mois de travaux	Radio-Canada	<u>http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/11/04/002-gaspesie-iles-</u>

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
			<u>deversement-petrole.shtml</u>
07 novembre 2014	Transport pétrolier : une question de sécurité environnementale locale et planétaire	Nata Porowska et Marianne Papillon, Le Radar	
Novembre-décembre 2014	Au-Delà de l'exclusion. La pérennité des communautés comme horizon commun	Marie-Josée Fortin, Le Mouton Noir	<u>http://www.moutonnoir.com/2014/11/la-perennite-des-communaut-es-comme-horizon-commun/</u>
Novembre-décembre 2014	Le Pétrole, le Québec et les Québécois. Les invasions barbares		<u>http://www.pressegauche.org/spip.php?article19833</u>
14 janvier 2015	Exploration pétrolière : la pression monte d'un cran à Gaspé	Nelson Sergerie, Graffici.ca	<u>http://www.graffici.ca/nouvelles/exploration-petroliere-pression-monte-cran-gaspe-1616</u>
17 mars 2015	Politique énergétique : les Madelinots veulent être consultés	Radio-Canada	<u>http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/03/17/013-politique-energetique-iles.shtml</u>
7 avril 2015	Artistes, intellectuels et politiciens lancent un manifeste contre « l'invasion » des pétrolière	Laurence Niosi, Radio-Canada	<u>http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2015/04/07/001-manifeste-elan-global-exploitation-petrole.shtml</u>
8 avril 2015	Porte ouverte aux hydrocarbures. Québec dévoile les études environnementales sur	Alexandre Shields, Le Devoir	<u>http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/436607/p</u>

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
	l'exploitation pétrolière et gazière		<u>orte-ouverte-aux-hydrocarbures</u>
1 mai 2015	Îles-de-la-Madeleine : début des travaux de décontamination de la plage du Sandy Hook	Radio-Canada	<u>http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/05/01/008-decontamination-plage-sandy-hook-havre-aubert-iles-madeleine.shtml</u>
6 mai 2015	Gaspé exige un BAPE sur le projet de Pétrolia	Alexandre Shields, Le Devoir	<u>http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/439271/exploration-petroliere-gaspe-exige-un-bape-sur-le-projet-de-petrolia</u>
10 juin 2015	Mission accomplie sur le Sandy Hook	CFIM, La radio des Îles-de-la-Madeleine 92.7 FM	<u>http://www.cfim.ca/web/station-prototype/accueil/-/pub/9trP/content/7645271-mission-accomplie-sur-le-sandy-hook?redirect=%2Fweb%2Fstation-prototype%2Faccueil%2F-%2Fpub%2F3Yfl%2Fcontent%2F5610540-travaux-a-la-banque-nationale%3F_101_INSTANCE_3Yfl_redirect%3D%252F</u>
11 juin 2015	Québec et Ottawa s'entendent sur les règles pour exploiter Old Harry	Michel, Corbeil	<u>http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201506/11/01-4877348-quebec-et-ottawa-sentendent-sur-</u>

Date	Titre, Informations clés	Source	Lien
			<u>les-regles-pour-exploiter-old-harry.php</u>

ANNEXE E.

MANIFESTATIONS ET ENGAGEMENTS DANS LA CONFLICTUALITE

E.1 Partage de mémoire-type par la Coalition Saint-Laurent dans le dossier des hydrocarbures marins

Mini-mémoire de la Coalition Saint-Laurent EES2

Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2)

Rapport d'étude (version préliminaire)

Commentaires présentés à

Genivar Inc. et au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)

Avant-propos

Les commentaires du public sont sollicités uniquement par le biais d'un questionnaire en ligne qui nous paraît trop complexe, trop difficile d'utilisation et trop peu flexible pour permettre une véritable expression de nos opinions. De plus, nous désirons que nos commentaires jouissent d'une diffusion adéquate, ce qui ne nous semble pas possible par le biais d'un formulaire électronique. Pour toutes ces raisons, nous préférons vous faire parvenir nos commentaires sous la forme d'un mémoire.

But de la consultation publique

Le rapport d'étude de Genivar établit clairement, dès le début, les limites de la consultation publique en cours. Aucun commentaire n'est accepté sur des enjeux aussi importants que la stratégie énergétique du Québec, la pertinence d'exploiter ou non les hydrocarbures en milieu marin au Québec, la levée ou le maintien du moratoire, ou le projet de Old Harry. Seuls seront acceptés des commentaires portant sur le rapport d'étude préliminaire lui-même.

Le gouvernement du Québec semble prendre pour acquis que les activités pétrolières dans le golfe du Saint-Laurent sont acceptables et le rapport de Genivar ne vient que tracer la voie pour y parvenir. Certains enjeux fondamentaux, notamment la pertinence d'ouvrir ou non le Golfe à l'industrie pétrolière, doivent absolument faire l'objet d'un vaste débat de société à la suite du dépôt du rapport final de Genivar à l'automne 2012. Seule une véritable

consultation publique neutre et transparente, sous l'égide du BAPE, peut fournir les conditions nécessaires pour y parvenir et le gouvernement du Québec se doit de tenir une telle consultation publique.

Lacunes dans les connaissances sur le golfe du Saint-Laurent

Le rapport préliminaire de Genivar, au moyen d'une revue de littérature, trace un portrait des caractéristiques biophysiques du golfe du Saint-Laurent. Ce portrait nous fait réaliser à quel point le golfe du Saint-Laurent est un écosystème complexe, riche, exceptionnel et méconnu. Le rapport préliminaire de Genivar nous confirme en effet que nos connaissances sur le golfe, ses habitats et leur fonctionnement sont très incomplètes. Genivar répertorie de nombreuses lacunes majeures dans nos connaissances sur les déplacements des mammifères marins, sur les sites importants pour la faune, incluant les espèces de poissons d'intérêt commercial ainsi que les espèces en péril, sur les courants et les phénomènes océanographiques, etc., des lacunes qui rendent l'aventure pétrolière très périlleuse.

Lacunes dans les connaissances sur les impacts des activités pétrolières

Le rapport préliminaire de Genivar répertorie également de nombreuses lacunes au niveau de nos connaissances sur les effets des activités pétrolières. Ainsi, on connaît peu de choses sur les impacts des levés sismiques, sur les effets des déversements en mer particulièrement dans des environnements comme le golfe du Saint-Laurent, sur les effets des déversements sur la santé humaine, sur les méthodes de récupération du pétrole particulièrement en présence de glaces, etc. Encore une fois, ces lacunes au niveau des connaissances devraient nous inspirer la plus grande prudence face à l'implantation de l'industrie pétrolière dans un milieu comme le golfe du Saint-Laurent.

Cartes des zones de sensibilité et des zones de contraintes du golfe

Au cœur du rapport de Genivar, des cartes des zones de sensibilité et de contraintes ont été réalisées afin de cibler les secteurs propices aux activités pétrolières. La méthodologie utilisée pour parvenir à ces résultats est critiquée par plusieurs experts scientifiques, entre autres parce qu'elle fait appel à un trop faible nombre de couches d'information et qu'elle néglige de nombreuses données qui auraient mieux rendu compte de la complexité et de la fragilité du golfe.

Selon Genivar, plus de la moitié de la partie québécoise du golfe, soit 57,7 %, serait de faible sensibilité et pourrait accueillir des activités pétrolières. Selon nous, le golfe du Saint-Laurent forme un seul grand écosystème, avec ses courants complexes, ses aires de fraie ou

d'alevinage, ses couloirs de migration, ses remontées d'eaux riches en éléments nutritifs, ses marais côtiers, et ce serait plutôt la totalité du golfe qui démontre une sensibilité importante.

Feuille de route pour l'exploitation pétrolière

Le rapport de Genivar propose finalement une véritable feuille de route, incluant même un calendrier de l'implantation de l'industrie pétrolière dans le golfe, mais sans jamais se poser la question si la venue de cette industrie est souhaitable. De plus, les lacunes tant au niveau légal, réglementaire que sécuritaire sont très nombreuses et le rapport ne peut faire autrement que de les constater. Ainsi, les structures d'intervention et les mesures d'urgence actuelles en cas de catastrophe sont tout à fait inadéquates, l'encadrement légal est pratiquement inexistant, la responsabilité des exploitants en cas de catastrophe est limitée à \$30 millions, etc. Tout ça sent l'improvisation.

Conclusion

Devant l'ampleur des enjeux, la richesse et la fragilité du golfe du Saint-Laurent et son importance pour la population québécoise, nous comprenons mal pourquoi tout le programme d'évaluation environnementale stratégique n'a pas été piloté dès le départ par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) au lieu d'être confié au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), un ministère à vocation économique qui ne cache pas son préjugé favorable à l'implantation de l'industrie pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent. Nous comprenons mal pourquoi cette ÉES dans le golfe bénéficie d'un budget dix fois moindre que celui alloué pour l'ÉES sur les gaz de schiste. Enfin, nous comprenons mal pourquoi la population ne semble pas pouvoir se prononcer sur la pertinence même d'ouvrir le golfe du Saint-Laurent à l'industrie pétrolière.

Compte tenu des graves retards dans la divulgation du rapport préliminaire de Genivar, de la taille et de la complexité de ce rapport ainsi que de l'importance des enjeux, nous recommandons que la durée de l'actuelle consultation publique soit prolongée jusqu'à la fin du mois de mars 2012.

Nous recommandons que notre mémoire soit accessible au public de même que tous les autres mémoires et/ou réponses au formulaire produits dans le cadre de cette consultation comme cela est la règle dans toute consultation bien tenue.

Nous recommandons que des séances publiques de partage d'information aient lieu auprès des communautés de l'estuaire du Saint-Laurent et des grands centres urbains du Québec.

Nous recommandons qu'une véritable consultation publique, sous l'égide du BAPE, soit tenue à la suite du dépôt du rapport final de Genivar afin de permettre à la population de se prononcer en toute connaissance sur la pertinence de permettre à l'industrie pétrolière de s'implanter dans le golfe du Saint-Laurent.

Compte tenu de l'importance écologique, économique, sociale et culturelle du golfe du Saint-Laurent, de sa complexité et de sa fragilité, compte tenu des graves lacunes dans notre compréhension de ses écosystèmes et compte tenu de failles majeures dans tout l'encadrement légal, réglementaire et sécuritaire, nous recommandons que l'actuel moratoire sur les activités pétrolières dans le golfe soit maintenu.

Signature

Nom :

Adresse complète :

Courriel :

Date :

Faites parvenir votre mémoire aux adresses suivantes :

ees@mrnf.gouv.qc.ca

Mario.Heppell@genivar.com

ministre@mrnf.gouv.qc.ca

Source : Coalition Saint-Laurent, (2011).

E.2 Manifestations et engagements de la conflictualité dans le dossier des hydrocarbures terrestres



Source : Anne Fauré, (2011).



Source : Anne Fauré, (2012).

EN BREF...

Depuis juillet 2008, la compagnie GASTEM a acquis le sous-sol des Îles-de-la-Madeleine avec l'intention d'y exploiter le gaz naturel. Depuis, les dirigeants de la compagnie ont rencontré différents acteurs sociaux des Îles afin de leur présenter leur projet. La population, elle, n'a pas encore été consultée.

Le premier forage étant prévu aux alentours d'octobre 2011, nous croyons fermement qu'il est dans l'intérêt des résidents de s'informer et de se positionner sur le sujet.

Nous pensons donc qu'un revirement énergétique aussi important pour un archipel comme le nôtre doit faire partie d'un processus démocratique.



POUR EN SAVOIR PLUS:

(et on peut retrouver tous ces groupes sur Facebook)

Pétition demandant un BAPE sur projet de Gastem
<https://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/petition/Petition-1845/index.html>

Énergie Alternative
energie.alternative@hotmail.com

Moratoire d'une génération
moratoiredunegeneration.ca/

Vigilance énergie
<http://vigilanceenergie.wordpress.com/>

Pour que le Québec ait meilleure mine
www.quebecmeilleuremine.org/

MCN 21
<http://mcn21.org/>

Documentaire Gasland
www.gaslandthemovie.com/

AQLPA
www.aqlpa.com/

Greenpeace
<http://www.greenpeace.org/canada/fr/campagnes/climat-energie/>

Exploration gazière aux Îles-de-la- Madeleine?



« Les seules batailles que l'on
est sûr de perdre sont celles
que l'on refuse de mener. »

-Gilles Dupeppe

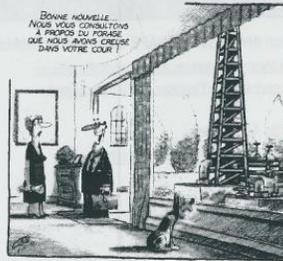
Source : Énergie Alternative (recto), (2011).

LE RISQUE ZÉRO N'EXISTE PAS

Nous sommes inquiets:

- Que l'aménagement des sites laisse des traces irréparables sur l'environnement et la biodiversité;
- Que dans un zonage résidentiel, où toute autre activité serait difficile à intégrer, nous allons permettre à une industrie lourde de s'installer;
- Que les bruits nuisent à la qualité de vie des résidents à proximité (écoles, garderies, foyers de personnes âgées et résidences);
- Que l'exploration expérimentale affecte de façon permanente la nappe phréatique et la structure des dômes de sel qui nous supportent;
- Que les installations municipales ne soient pas assez performantes pour traiter les boues de forage de manière adéquate;
- Que nous ayons à déboursier pour réparer nos infrastructures routières qui ne supporteront pas le va-et-vient de cette industrie;
- Que la limite de responsabilité de la compagnie gazière ne couvre pas les risques engagés;
- Qu'il n'existe aucun plan de distribution ni de commercialisation du gaz naturel sur le territoire (suite logique du projet initial qui aura un impact supplémentaire sur l'environnement);
- Et enfin, qu'il y ait exportation, avec toutes les infrastructures que ça implique, sur une île de 202 km².

DU PÉTROLE AU GAZ?



Le président de Gastem assure que les Îles-de-la-Madeleine ne peuvent pas se développer ni survivre au milieu du golfe Saint-Laurent en refusant une mutation au gaz.

MAIS les énergies propres et renouvelables existent, et le gaz naturel n'en fait pas partie.

Le président de Gastem garantit que l'exploitation gazière sur l'archipel diminuera les émissions de gaz à effets de serre sur l'alimentation résidentielle et commerciale en électricité.

MAIS Hydro Québec a refusé de considérer la transition de la centrale thermique du pétrole au gaz, des scénarios de couplage éolien et de câble sous-marin étant déjà à l'étude.

Gastem affirme que la conversion des bateaux de pêches du mazout au gaz assurera aux pêcheurs un profit considérable.

MAIS avant de parler de profit, il faudrait savoir de quel équipement il est question et considérer que les réserves de gaz naturel ont une durée de vie.

Et comment concilierons-nous les industrie du gaz et du tourisme? Trop de question, aucune vraie réponse.

RÉALISÉ PAR ÉNERGIE ALTERNATIVE



Source : Énergie Alternative, (verso) (2011).

Objet : Travaux d'exploration minière sur ma propriété

Bonjour,

Selon les informations fournies par les registres publics du Québec, votre compagnie tiendrait un claim minier sous ma propriété, soit l'immeuble ou les immeubles désigné(s) comme les lots ou les terrains numéros :

du cadastre et de la municipalité : _____

Les articles 65 et 235 de la *Loi sur les mines du Québec* prévoient que vous obteniez mon consentement pour accéder et effectuer des travaux d'exploration minière sur ma propriété. Si votre compagnie entendait éventuellement procéder à des travaux d'exploration sur les lots ci-haut désignés, je vous informe, à titre de propriétaire, que je ne consens pas à ce que de tels travaux soient effectués sur ma propriété, ni par vous, ni par aucun de vos contractants et associés.

Mon refus est motivé, entre autres, par les risques et les impacts que pourraient occasionner vos travaux sur ou sous ma propriété.

J'ai signé ce _____ à _____

Jour, mois, année

Nom de la municipalité

Signature du ou des propriétaires

Signature du ou des propriétaires

Prénom et nom en lettres moulées

Prénom et nom en lettres moulées

Adresse complète du signataire

Copie 1 (destinataire)

Copie 2 (municipalité)

Copie 3 (signataire)

Source : Moratoire citoyen, (2012).

ANNEXE F.

CATEGORIES CHOISIES POUR NOTRE GRILLE D'ANALYSE (ADAPTE DE GRIMA, F. ET GLAYMANN, D. (2012)).

Catégories	Définitions	États
<i>Voice existentiel</i>	Prendre la parole ponctuellement lors de mise en débat tout en justifiant les raisons de son existence.	Se situe entre un état préagonistique et un état agonistique.
<i>Voice concerté</i>	Prendre la parole collectivement. Se rassembler autour d'un message commun.	Se situe entre un état préagonistique et légèrement agonistique. Peut devenir un « <i>voice leadership</i> »
<i>Voice agonistique</i>	Prise de parole contestataire. Résistance aux instruments et décisions des pouvoirs publics.	Se situe dans un état agonistique et peut glisser vers un mode plus polémique. Peut-être cynique
<i>Voice polémique</i>	Prise de parole forte directe avec annonce du recours à la force et à la transgression des règles.	Basculement dans l'état polémique. Peut-être cynique.
<i>Voice artistique</i>	Prise de parole contestataire par l'art. Pluralité des modes d'expressions artistiques.	Se situe dans un état agonistique voir polémique. Peut-être cynique
<i>Exit de neutralisation</i>	Adopter une pratique de la « veste sur la chaise », simulation d'usage de l'instrument.	Se situe dans un état agonistique.
<i>Exit de détournement</i>	Adopter des mécanismes de résistance et d'appropriation par les instruments.	Se situe dans un état agonistique avancé.

Catégories	Définitions	États
<i>Exit de boycott</i>	Comportement qui vise à dénoncer certains instruments par des formes d'évitement.	Se situe dans un état agonistique très avancé et peut glisser vers un mode plus polémique.
<i>Exit d'exclusion forcée</i>	Comportement imposés en jouant par exemple sur les règles de fonctionnement de l'instrument ou les découpages imposés par l'instrument. Faire taire des voix.	C'est un comportement passif qui se situe dans un état agonistique.
<i>Exit choisi dans le silence</i>	Effectuer un retrait dans le silence. Éloignement mental sans sortie physique du territoire.	Non engagement dans la conflictualité.
<i>Exit territorial envisagé</i>	Envisager une sortie physique du territoire, un « vote avec les pied ».	Se situerait dans un état très polémique dans le contexte madelinot.
<i>Loyalty forcé</i>	Laisser croire à un soutien des pouvoirs publics à cause de rôle et de devoir. Maintien d'un état de vigilance sur l'avenir.	C'est un comportement passif qui se situe dans un état préagonistique.
<i>Loyalty de laisser-faire</i>	Attendre que le contexte évolue sans s'impliquer et accompagné d'un certain fatalisme.	C'est un comportement passif qui se situe dans un état de non-engagement dans la conflictualité mais qui est choisi.
<i>Loyalty de laisser voir venir</i>	Attendre que le contexte évolue pour éventuellement prendre la parole.	C'est un comportement actif qui se situe dans un état de non-engagement dans la conflictualité mais qui est choisi.

ANNEXE G.

QUELQUES EXEMPLES DU « VOICE » ARTISTIQUE

G.1 Présentation de l'annonce de la pièce de théâtre musicale, intitulée « Notre Drame de par ici » dans un mémoire DM24, au Bape (2004) sur les levés sismiques



Source : Bape (2004, Mémoire DM24).

G.2 Conférence de Zachary Richard en septembre 2010 invitation d'Attention Fragile et du Comité de travail sur les hydrocarbures

la **marée noire** dans
le **golfe du Mexique**

Conférence de
Zachary Richard

7 septembre 2010, 19h30
Centre récréatif de l'Étang-du-Nord
1349 chemin de la Vernière
L'Étang-du-Nord

Entrée libre

Une invitation
du Comité de travail
sur les hydrocarbures

Partenaires de l'événement:

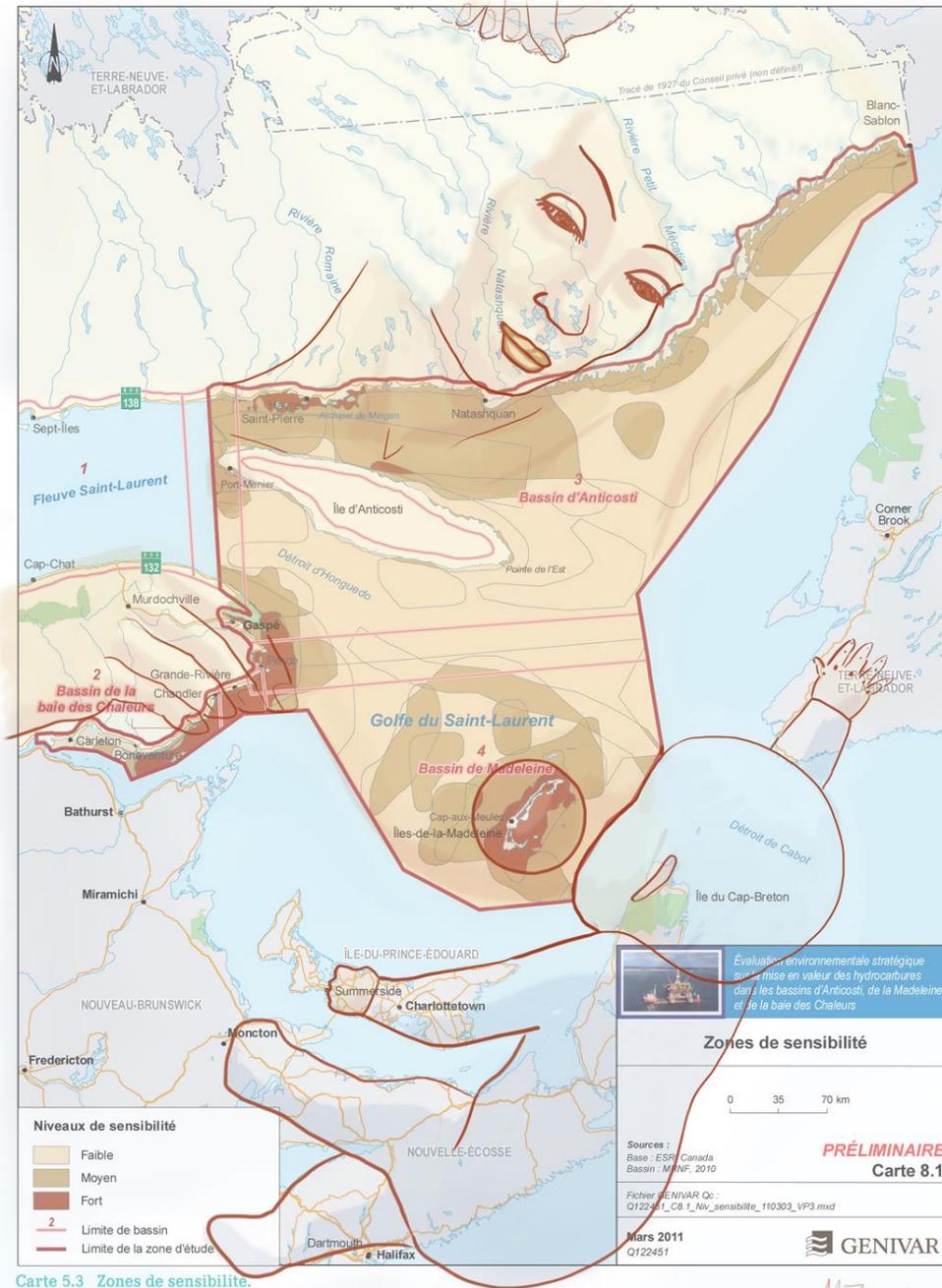
CFAM
Municipalité des îles-de-la-Madeleine
Attention Fragiles
vert
fitzback graphiques

Area Closed
Do Not Enter

Crédit photos de l'illustration: Thierry Gosselin

Source : Attention Fragiles, (2010c).

G.3 Marianne Papillon reprendra la carte 5.3 intitulée « Zones de sensibilité » du document d'information, du rapport préliminaire de l'EES2 pour la transformer en une œuvre intitulée « Mer Nourricière ».



Carte 5.3 Zones de sensibilité.

Source : «Mer Nourricière», Marianne Papillon, adaptation libre d'une image de Genivar, <http://mpapillon.wordpress.com/2012/01/11/mer-nourriciere/>

G.4 Utilisation de caricatures comme *voice* artistique cynique. Un exemple de mise en scène de la ministre des Ressources Naturelles du Québec, Nathalie Normandeau, du gouvernement libéral de l'époque dans le dossier hydrocarbures marins

31 mars 2011



Source : Hugo Miousse dans Le Radar le 31 mars 2011, <http://www.leradar.qc.ca/bd.php>

G.5 Utilisation de caricatures comme *voice* artistique cynique. Un exemple de mise en scène du Maire des Îles-de-la-Madeleine, Joël Arseneau, devant faire face aux pétitions déposées contre le projet de Gastem lors de l'automne 2011.



Source : Hugo Miousse dans Le Radar le 20 octobre 2011, <http://www.leradar.qc.ca/bd.php>

ANNEXE H.

QUELQUES ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES

H.1 Grille d'entrevue

Canevas d'entrevue : La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en tant qu'instrument d'action publique : le cas des hydrocarbures marins dans le golfe du St-Laurent

Outil de collecte de données : Entrevue semi-dirigée face à face

Durée de l'entretien : 1h30 à 2h00

Heure au moment du début de l'entretien : __h__

Heure au moment de la clôture de l'entretien : __h__

Catégorie d'acteurs : _____

Nom du (de la) répondant (e) : _____

Numéro de tel : _____

Numéro de l'entretien : _____

Date de l'entretien : _____

Lieu de l'entretien : _____

Bonjour,

Je suis Anne Fauré, étudiante au doctorat à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Cette entrevue vise à recueillir de l'information afin de mieux comprendre la GIZC en tant qu'instrument d'action publique et ainsi saisir sa dimension politique dans le cas spécifique des Îles-de-la-Madeleine. Nous avons choisi de traiter de l'enjeu particulier de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures dans le cas du gisement, connu sous le nom de « Old Harry».

Les thématiques à l'étude peuvent se regrouper en cinq catégories à savoir : les acteurs, les systèmes de représentation, les institutions, les processus et les résultats (voir tableau 1). L'ordre et la façon dont les thèmes seront abordés sont flexibles²⁵⁰.

En vertu de la Politique des trois Conseils sur l'éthique de la recherche avec des êtres humains, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ainsi que la Politique d'intégrité et d'éthique en recherche et sur les conflits d'intérêts (431/009-09) de l'ENAP et la Politique de la recherche (428/009-09) et des directives de l'ENAP en matière d'archivage des données de recherche, nous vous proposons de remplir ensemble ce formulaire de consentement (voir formulaire de consentement), car les entrevues seront enregistrées. L'ensemble des données recueillies est confidentiel cependant, le protocole de la recherche ne pourra garantir l'anonymat des participants de façon systématique en raison du petit milieu sur lequel l'étude s'appuie. Par contre, nous proposons de vous faire approuver les verbatim et de vous associer à une catégorie d'acteurs. Les entrevues pourront durer entre 90 et 120 minutes.

²⁵⁰ Notons également que les questions listées ici sont indiquées à titre indicatif, ainsi dans la mesure du possible nous laisserons le répondant s'emparer lui-même de chacune des thématiques indiquées. Il n'est donc pas question d'utiliser cette grille ici présentée comme un questionnaire. Nous serons réceptifs également à l'émergence de nouvelles thématiques.

Grille de thèmes à aborder

<p>Les acteurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Types d'acteurs - Leurs ressources - Leurs stratégies - Leurs légitimités - Leur capacité à faire des choix - Leurs intérêts - Contribution au processus politique [Lien conflictualité] - Contribution sur le résultat [Lien conflictualité] - Les interactions entre acteurs [Lien conflictualité]
<p>Les représentations</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cognitif <ul style="list-style-type: none"> ○ Définition de la GIZC (rôle, objectif, groupes visés, valeurs) ○ Définition de l'intégration ○ Définition de la ZC (territoire) et des problématiques qui vont avec ○ Définition ressources en hydrocarbure ○ En quoi les outils présents dans la GIZC sont importants, quelle est leur nature ○ Définition et importance du bien commun ○ Définition et construction de l'intérêt public - Normatif <ul style="list-style-type: none"> ○ Ressources importantes pour la GIZC ○ GIZC et importance dans le cas des Hydrocarbures du Saint-Laurent ○ Rôle (de l'acteur) dans la GIZC ○ Échelle d'action la plus pertinente dans la GIZC

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Importance de la GIZC face à l'exploitation de ce genre de ressources
Les institutions	<p>Historique de la GIZC et des rapports de force dans la gestion des ressources (Hydrocarbures)</p> <p>Historique de la GI en lien avec les comités ZIP</p> <p>GIZC et la structuration des comportements des acteurs en ZC?</p> <p>Question instrument</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Côté technique ○ Côté social
Les processus	<p>Mobilisation</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hydrocarbure et clé de la mobilisation. <p>- Concertation</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Concertation et avancement dans la prise de décisions? <p>- Intégration</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Processus qui permet l'intégration ○ L'intégration de quoi dans le cas des hydrocarbures ○ Importance de l'intégration dans le processus de la GI ○ Intégration et échelle d'action
Les résultats	<ul style="list-style-type: none"> - Résultats et GIZC (qualité de l'environnement, finalité versus moyen, mobilisation) - Les résultats réels et ceux attendus

Introduction

Cette grille d'entrevue a été réalisée en s'inspirant de la grille de collecte de données de Beuret et *al.* (2006), elle ne sera pas distribuée au répondant, elle servira à relancer la discussion ou à préciser certaines thématiques abordées au cours de la discussion. Notons que cette grille a évolué au fil des entrevues.

Premier thème : Les acteurs

Q.1 : Selon vos implications en zones côtières à quelle catégorie d'acteurs pensez-vous appartenir?

Catégorie d'acteurs	Nom de l'organisation
Secteur public	
Secteur privé	
Organisme à but non lucratif	
Citoyens	
Etc.	

Q.2 : Quelle est votre activité professionnelle?

Q.3 : Quel est votre titre au sein de cette organisation?

Q.4 : Quelle est la vocation de votre organisation? De quelle manière la GIZC est intégrée à la mission de l'organisation?

Q.5 : Quelle est votre activité extra-professionnelle qui vous lie à la GIZC?

Q.6 : Depuis quand vivez-vous aux îles-de-la-Madeleine? Qu'est-ce qui vous lie aux Îles-de-la-Madeleine [Lien thème 2 - cognitif représentation]

Q.7 : En quoi les enjeux autour de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent vous concernent-t-ils?

Q.8 : Depuis combien de temps êtes-vous familier avec les démarches GIZC?

Q.9 : Faites-vous partie de ce genre de démarche, la ou lesquelles?

Q.10 : Si oui depuis combien de temps et quel est votre rôle dans ce genre de démarche?

Q.11 : Comment et/où par qui avez-vous pris connaissance de ce qu'est la GIZC ou des démarches dites de GIZC?

Q.12 : Qu'est-ce qui vous a motivé à participer à ce genre de démarche? En quoi les enjeux autour de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent vous concerne-t-ils?

Q.13 : Personnellement, qu'attendez-vous de la démarche?

Q.14 : Vos attentes ont-elles évoluées au cours de la démarche? Si oui, sur quels aspects?

Q.15 : Vos attentes par rapport à la démarche sont-elles satisfaites? Si non, pourquoi?

Q.16 : Quels intérêts trouvez-vous à cette démarche et qui font que vous y participez?

- Intérêts économiques (en termes de revenu)
 - Intérêts pour l'environnement
 - Intérêts en termes de patrimoine, d'identité
 - Intérêt social, pour agir ensemble, se retrouver
 - Intérêt technique, pour produire mieux
 - Intérêts en termes de reconnaissance de ce que vous faites
-
-

Q.17 : Quelles sont les actions que vous avez conduites à cet égard?

Deuxième thème : Les représentations

- Niveau cognitif

Q 1 : Que signifie pour vous la GIZC (rôle, objectifs, groupes visés, valeurs, image associée)? Est-ce que cette conception est récente, au début quelle a été votre vision de la GIZC (raison d'être, problème auquel s'attaque cette démarche, effet attendus) [Amener le répondant à retracer un historique autour de concept si possible]?

Q 2 : A quelle échelle se déploie la GIZC?

Q.3 : Quel est le rôle ou quel doit être le rôle de la GIZC face aux enjeux liés à l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures dans le Golfe?

Q.4 : En quoi les outils présents dans la GIZC sont importants? Quelle est leur nature?

Q 5 : Comment définissez-vous la ZC et ses ressources (liens hydrocarbures, définition et importance du bien commun, en terme de symbole ou d'identité) [Q.5 thème1]? Est-ce que cette conception peut varier d'un acteur à l'autre et qu'est-ce que cela peut créer [lien conflictualité, est une menace ou une richesse cette présence d'hydrocarbure]

Q.6 : Quelles sont les problématiques les plus urgentes dont la GIZC devrait prendre en compte? Est-ce que l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures en font partie? En quoi cette problématique est importante? (évolution du problème depuis les 10 dernières années)

Q.7 : En quoi la GIZC participe à la construction de l'intérêt public (définir l'intérêt public [Creuser dans l'idée de la conflictualité]

Q.8 : Que signifie pour vous la notion d'intégration?

- **Niveau Normatif**

Q.9 : Quelles sont les échelles en jeux lorsque l'on parle de mise en œuvre de la GIZC? Est-ce qu'il en manque? Est-ce que la GIZC est « équipée » pour jouer à ces échelles? [Les dynamiques de changements d'échelles et liens conflictualité]

Q.10 : Quelles sont les ressources les plus importantes pour le bon fonctionnement de la GIZC?

Q.11 : Pensez-vous que la GIZC a un rôle fondamental face aux enjeux liés à l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures? Quelle est la place des acteurs de la GIZC dans ce processus?

Q.12 : Quels sont les instruments les plus adaptés pour que la GIZC se déploie pleinement?

Troisième thème : Les institutions

Q.1 : Pouvez me parler de la nature des normes, règles, routines définies par la GIZC?

Q.2 : En quoi ces règles structurent-elles les comportements des acteurs en zones côtières?
Est-ce que ces règles ont évolué au fil du temps?

Q.3 : Pensez-vous que ces règles sont valables pour traiter des enjeux des hydrocarbures?
Sinon pourquoi? [Amener vers la conflictualité et aussi la question des échelles]. Qu'est-ce
que la GIZC favorise : la création d'espace de négociation, de controverses?

Q.4 : Avez-vous des anecdotes qui pourraient expliquer comment la GIZC a été utile pour
trancher sur des sujets controversés?

Q.5 : Est-ce qu'il a eu une différence dans le rapport des acteurs en zone côtière dans l'avant
et l'après GIZC? [Lien conflictualité, essayer de retracer un historique dans les rapports de
force]

Q.6. Est que la question des hydrocarbures a toujours été dans les priorités de la GIZC jusqu'à présent?

Q.7. Quelles sont les dimensions techniques de la GIZC qui pourraient aider à éclairer la prise de décision dans l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures? Savez-vous comment ces instruments ont été pensés? Ou quels seraient les instruments à développer?

Q.8. Quelles sont les dimensions sociales de la GIZC qui pourraient aider à éclairer la prise de décision dans l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures? Ou quels seraient les instruments à développer?

Q.9 Quel cadre politico-légal rattachez-vous la GIZC? Est-ce que ce dernier est suffisant pour que la GIZC se déploie?

Quatrième thème : Les processus

Q.1 : La littérature fait mention de façon récurrente à la définition de la gestion intégrée en tant que « processus dynamique qui réunit gouvernement et société, sciences et décideur, intérêt public et privé en vue de la protection et du développement des systèmes et des ressources côtières; ce processus vise à optimiser les choix de long terme privilégiant les ressources et leur usage raisonné et raisonnable » (Cincin-Sain, 1998) que pensez-vous de cette définition? [Amener la réflexion sur les processus, et faire le lien avec la Q1 Thème 2]

Q.2 : Quelles sont les initiatives que vous associez à ce genre de démarches et celles qui ont un lien particulier avec la question des hydrocarbures dans le Golfe?

Q.3 : Quelles sont les raisons qui ont mené à ces initiatives? (Conflit autour de l'objet de la démarche, volonté commune d'agir, prise de conscience suite à un évènement particulier, influence du cadre normatif d'action, autres?) Les acteurs s'impliquent-ils dans le processus? Chacun fait-il des efforts de réalisation d'actions concrètes? [Mobilisation]

Q.4 : A l'heure actuelle qui participe à cette (ces) démarche (s)?

Q.5 : Y a-t-il des opposants à cette (ces) démarche(s)?

Q.6 : Est-ce que tout le monde peut et veut participer à cette (ces) démarche (s)?

Q.7 : Quelles sont les raisons qui ont mené à ces initiatives? Qui finance ces initiatives? Est-ce que ce financement est suffisant? [Dans quelle mesure le financement peut ralentir le bon fonctionnement de la démarche?]

Q.8 : Quel sont le (ou les) thème(s) de discussions entre acteurs?

Q.9 : Ces thèmes ont-ils évolués au cours du temps?

Q.10 : Le territoire initial fixé par cette démarche était-il le même que le territoire actuel?

Q.11 : L'objet et le territoire actuel vous semblent-ils pertinents?

Q.12 : Que demande-t-on aux acteurs : un avis, une décision ou des actions? Quel est votre rapport à la prise de décision? Quel est le schéma décisionnel qui colle le plus à la GIZC? [Concertation]

- Vous agissez et décidez ensemble.
- Une institution externe vous demande votre opinion personnelle.
- Une institution externe suscite un débat pour qu'émerge un avis collectif.
- Une institution externe suscite un débat pour qu'émerge une décision collective qu'elle respectera.
- Une institution externe suscite un débat pour qu'émerge un projet collectif.

Q.13 : S'il s'agit d'un avis, qui se charge de décider et d'agir? Qui demande cela aux acteurs?

Q.14 : Qui anime le débat et quelle est sa forme (discussion en groupe, échanges informels, intervention de modérateurs, influence de l'extérieure)? Quelle est la nature des Interactions entre les acteurs (part de chacun dans la formulation de solution, les raisons de ces interventions)?

Q.15 : Les acteurs sont-ils les mêmes qu'au début de la démarche?

Q.16 : Quels sont les acteurs qui ont rejoint le groupe?

Q.17 : Quels sont les acteurs qui se sont retirés et pour quels motifs? [Entrer dans la conflictualité]

Q. 18 : Y a-t-il des changements prévisibles (entrées, sorties) dans le futur?

Q.19 : Quels sont les acteurs que vous souhaiteriez voir participer à la démarche?

Q.20 : Quels sont les acteurs que vous souhaiteriez voir se retirer de la démarche? [Entrer dans la conflictualité]

Q.21 : Quels sont les acteurs que d'autres souhaiteraient voir participer à la démarche?

[Entrer dans la conflictualité]

Q.22 : Quels sont les acteurs que d'autres souhaiteraient voir se retirer de la démarche?

[Entrer dans la conflictualité]

Q.23 : Ya-t-ils des désaccords majeurs entre certains acteurs? Si oui pour quels motifs?

S'appuyer éventuellement de la grille adaptée de Salzer (2003) et Torre *et al.* (2010) pour qualifier l'objet d'éventuels conflits :

- **Géographique (accessibilité et servitude)** : querelles de clochers, limite de territoire, Droit d'accès et de passage...
- **Socioculturelle** : mode de vie, type de formation, groupe social...
- **Économique** : partage des subventions, récupération éventuelle de revenus ...
- **Politique** : appartenance à des idéologies politiques opposées, désir d'être élu, désir de gagner des voix, visions du territoire, de son avenir...
- **Juridique, légale** : règlement local, usage local...
- **Environnementale** : partage des «biens communs», pollution, cadre de vie...
- **Technique** : choix technologique...

- **Psychologique** : besoin de dominer, de commander, sentiment d'être rejeté, besoin de contredire, de se révolter...

- **Historique** : conflit ancien qui ressurgit, refus de perdre des droits chèrement acquis...

- **Système de valeur** : rapport à la nature...

- **Information** : manque d'information, information différente, interprétation différente d'une même information

Q.24 : Quand il y a eu des tensions ou des désaccords lors de ces processus, quels ont été la nature de ces désaccords, les acteurs impliqués, et les modalités de gestion de ces tensions?

Q.25 : Les acteurs se font-ils confiance?

Q.26 : Les acteurs se respectent-ils?

Q.27 : Les acteurs se rencontrent-ils en dehors de ce processus de concertation?

Q.28 : Le regard des autres influence-t-il le comportement des acteurs? [Lien conflictualité]

Q.29 : Les acteurs font-ils des efforts de recherche d'information et d'acquisition de connaissance sur l'objet des discussions?

Q.30 : Les acteurs ont-ils une implication significative dans la vie locale en plus de leur participation à ces initiatives?

Q.31 : Quels sont les éléments qui favorisent ou limitent ce genre de démarche (concertation...)?

Q.32 : Qu'est-ce qui favorise ou limite la collaboration entre différents secteurs?
[Conflictualité]

Q.33 Est-ce que ce genre de processus permet l'intégration?

L'intégration de quoi dans le cas des hydrocarbures?

Q.34 Quelle est l'importance de l'intégration dans le processus de la GI?

Cinquième thème : les résultats

Q.1 En quoi les démarches de GIZC sont intéressantes ou non intéressantes (en terme de protection de l'environnement, de développement durable)? _____

Q.2 Quel est le «gain» en s'orientant vers ces démarches [Lien conflictualité, gouvernance...]?

Q.3 Qu'est-ce que la GIZC pourrait apporter face à la question des hydrocarbures marins?

Q.4 En quoi la GIZC pourrait contribuer à la construction de l'intérêt général?

H.2 Éléments concernant la collecte de données

Listes des entrevues semi-dirigées

Numéro d'entrevue	Dates	Groupes d'acteurs	Durée
1	2011-07-04	Fonctionnaire régional	60 min
2	2011-07-04	Acteur en environnement (1)	60 min
3	2011-07-05	Acteur en environnement (ancienne direction)	60 min
4	2011-07-05	Acteur politique local	85 min
5	2011-07-06	Fonctionnaire fédéral (Parc-Canada)	70 min
6	2011-07-07	Usagers du milieu (pêche)	85 min
7	2011-07-08	Fonctionnaire municipal	58 min
8	2011-07-08	Acteur en environnement (aux îles)	70 min
9	2011-07-11	Acteur en environnement (aux îles)	60 min
10	2011-07-12	Acteur de concertation (1)	101 min
11	2011-07-12	Acteur en environnement (aux îles)	86 min
12	2011-07-14	Fonctionnaire fédéral (MPO)	99 min

Numéro d'entrevue	Dates	Groupes d'acteurs	Durée
13	2011-07-14	Regroupements citoyens, citoyen madelinot	135 min
14	2011-08-10	Fonctionnaire provincial (MDDEP)	128 min
15	2011-08-16	Fonctionnaire fédérale (MPO)	52 min
16	2011-08-17	Regroupement secteur privé	60 min
17	2011-08-18	Acteur de concertation (2)	91 min
18	2011-08-18	Acteur politique local (anglophone)	57 min
19	2011-08-30	Fonctionnaire fédérale (MPO)	76 min
20	2011-08-31	Acteur concertation (provincial 1)	78 min
21	2011-08-31	Fonctionnaire provincial (MDDEP)	60 min
22	2011-10-28	Fonctionnaire chercheur (provincial, retraite)	159 min
23	2011-10-31	Acteur de concertation (provincial)	76 min
24	2011-11-31	Acteur en environnement (provincial 2)	76 min
25	2011-11-01	Fonctionnaire fédéral (Environnement Canada)	67 min

Numéro d'entrevue	Dates	Groupes d'acteurs	Durée
26	2011-11-03	Fonctionnaire provincial (MDDEP)	41 min
27	2011-11-03	Fonctionnaire provincial (MDDEP)	60 min
28	2011-11-04	Fonctionnaire provincial (MDDEP)	92 min
29	2011-11-04	Fonctionnaire provincial (MDDEP)	63 min
30	2011-11-04	Acteur de concertation (Provincial 2)	60 min
31	2011-11-07	Artiste	62 min
32	2011-11-09	Artiste-Caricaturiste	60 min
33	2011-11-10	Citoyen et usager du milieu	60 min
34	2011-11-11	Regroupements citoyens (2), citoyen madelinot (2)	87 min
35	2011-11-18	Fonctionnaire fédéral (Parc-Canada)	50 min
36	2011-12-06	Fonctionnaire provincial (MAPAQ)	52 min
37	2011-12-07	Fonctionnaire régional (Gaspésie 1)	30 min
38	2012-01-20	Fonctionnaire provincial (MDDEP 2)	30 min

Numéro d'entrevue	Dates	Groupes d'acteurs	Durée
39	2012-01-20	Fonctionnaire régional (Gaspésie 2)	30 min
40	2012-06-05	Acteur de concertation (3)	120 min
41	2012-06-06	Regroupements citoyens (3)	131 min
42	2012-06-07	Usagers du milieu (pêche 2)	120 min
43	2012-06-08	Acteur en environnement (2)	128 min
44	2012-06-11	Fonctionnaire régional (îles 2)	120 min
45	2012-06-11	Acteur en recherche et Dev (MERINOV)	86 min
46	2012-06-11	Acteur politique (local 2)	103 min
47	2013-11-05	Acteur de concertation et Acteur en environnement (2 et 3)	60 min

Accès aux instruments permanents : littérature grise

Instruments	Procès-verbaux	Bulletins et rapports d'activités	Autres
<p>Table de concertation sur les hydrocarbures (anciennement CTH)</p>	<p>15 janvier 2004 18 mars 2004 6 avril 2004 22 avril 2004 26 octobre 2004 18 août 2010 20 septembre 2010 11 novembre 2010 22 octobre 2008 15 janvier 2009 11 février 2009 11 février 2009 (2) 15 avril 2009 30 octobre 2009 09 décembre 2009 25 janvier 2010 02 février 2010 19 mai 2010 02 juin 2010 12 juillet 2010 11 mars 2011 26 avril 2011</p>	<p>Bulletins TCR Octobre 2011 Décembre 2011 Janvier 2012 Mars 2012 Novembre 2012 Décembre 2012 Avril 2013</p>	<p>Mémoires déposés Communiqués lors des instruments ponctuels</p>
<p>Comité ZIP</p>	<p>02 mars 2000 03 mai 2000</p>		<p>Mémoires déposés lors des instruments ponctuels</p>

Instruments	Procès-verbaux	Bulletins et rapports d'activités	Autres
	07 mai 2001 07 novembre 2001 18 septembre 2002 20 octobre 2003 20 novembre 2003 20 janvier 2004 06 avril 2004 14 juin 2004 AGA 22 juin 2005 28 juin 2005 AGA 28 mai 2007 27 juin 2007 27 juin 2007 AGA 08 novembre 2007 21 novembre 2007 18 avril 2009 03 juin 2009 23 octobre 2009 03 décembre 2009 (MDDEP) 22 juin 2009 22 juin 2009 AGA 30 octobre 2009 (Ministre) 10 janvier 2010 (rencontre députée) 25 janvier 2010 19 mars 2010 30 avril 2010 21 mai 2010	Rapport d'activités 2003-2004 (ZIP) Rapport d'activités 2004-2005 (ZIP) Rapport d'activités 2005-2006 (ZIP) Rapport d'activités 2006-2007 (ZIP) Rapport d'activités 2007-2008(ZIP) Rapport d'activités 2008-2009(ZIP) Rapport d'activités 2009-2010(ZIP) Rapport d'activités 2010-2011(ZIP) Rapport d'activités	

Instruments	Procès-verbaux	Bulletins et rapports d'activités	Autres
	21 juin 2010 21 juin 2010 AGA 30 juillet 2010 21 octobre 2010 CE 20 novembre 2010 10 janvier 2011 20 janvier 2011 22 février 2011 CE 18 mai 2011 CE (rencontre député) 16 juin 2011 22 juillet 2011 CE 9 septembre 2011 CE 01 novembre 2011 30 novembre 2011 08 février 2012 23 février 2012 13 septembre 2012	2010-2011 (Stratégie Saint-Laurent) Rapport d'activités 2011-2012 (ZIP) Rapport d'activités 2011-2012 (Stratégie Saint-Laurent) Rapport d'activités 2012-2013 (ZIP) Rapport d'activités 2012-2013 (Stratégie Saint-Laurent) Rapport d'activités 2013-2014 Stratégie Saint-Laurent Rapport d'activités 2013-2014 (ZIP)	
Comités côtiers-Comités de gestion intégrée	25 mars 2002	Bassin aux Huîtres	
	5 novembre 2002		
	17 septembre 2002	Baie du Bassin	
	16 octobre 2002		
	3 février 2003		

Instruments	Procès-verbaux	Bulletins et rapports d'activités	Autres
	2 mai 2002	Lagune de Grande-Entrée	
	23 octobre 2002		
	18 septembre 2002		
	25 février 2003		
	26 février 2003	Baie du Havre aux Basques	
	30 septembre 2002		
	11 juin 2002	Lagune du Havre aux Maisons	
	23 septembre 2002		
	30 octobre 2002		
	4 février 2003		
	24-25 novembre 2004	PV rencontre coordonnateurs	
	2 mars – 3 mars 2005	PV rencontre coordonnateurs	

Participation à plusieurs instruments ponctuels

Évènements	Dates	Durée	Commentaires
Participation physique			
Forum interprovincial sur les hydrocarbures de la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine	2011-04-08 2011-04-09	Deux journées	Accès au rapport final : « Rapport du Forum sur l'exploitation et l'exploration des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent : préoccupations des communautés côtières »
Réunion du groupe de référence en environnement	2011-07-05	60 min	Cela m'a permis de rencontrer les acteurs clés du milieu et saisir certains enjeux environnementaux d'importance au moment où j'étais sur le terrain
Consultation publique PATP organisée par le MRNF	2011-07-13	60 min	Rencontre des fonctionnaires du MRNF (Gaspésie) et enjeux d'organisation territoriale (usages, conservation)
Processus d'information et de « consultation » de l'EES2 Îles-de-la-Madeleines	2011-11-08 2011-11-09	Une journée de partage de l'information sur invitation Une séance publique de partage d'information	Possibilité de rencontrer l'équipe de GENIVAR, les fonctionnaires du MRNF et les partenaires invités : Représentants municipaux et régionaux, organismes environnementaux, chambre des commerces, comités locaux de développement, associations touristiques, représentants de l'industrie de la pêche et du transport maritime Lors de la séance publique : recueil des avis et commentaires

Évènements	Dates	Durée	Commentaires
			Accès aux rapports finaux et circulation des mémoires
Participation à distance différée			
BAPE 2013	2013-04-14 2013-04-16 2013-06-18 et 2013-06-19	4 journées	Suivi en ligne grâce à web diffusion Séances d'information Séances de présentation des mémoires Accès au rapport final du BAPE Accès aux mémoires
BAPE 2004, les enjeux liés aux levés sismiques	2004-04-13 2004-04-14 2004-04-15 26 et 27 - 04-2004	4 journées	Consultation du rapport du BAPE et de l'information et des mémoires déposées Accès au rapport final Accès aux mémoires
Forums régionaux sur les hydrocarbures	2012-05-24 : 1 ^{er} Forum 2013-03-25, 26, 28 : reprise des Forums 1 2013-06-11, 12- 13 : Forum 2 2013-09-9-12-12 : Forum 3	4 forums	1 er Forum suivi par web diffusion, mais problèmes techniques Nouvelle version du Forum, présentation vidéo (Luc Fontaine) Présentations vidéo (Luc Fontaine) et lectures des retranscriptions Présentations vidéo (Luc Fontaine) et lectures des retranscriptions Lecture du rapport bilan des Forum