

Le projet archipel: historique et évaluation des fondements théoriques*

Éric Duhaime
1720 Antonio-Barbeau
Laval, Qc. H7M 3S1

Le gouvernement québécois s'apprêterait, selon diverses informations, à relancer le défunt projet Archipel. Ce projet de gestion intégrée du plan d'eau de la région montréalaise est donc toujours d'actualité et doit être revu à la lumière de nouvelles réalités. Le présent article cherchera donc, après un bref survol de son historique, à évaluer les fondements théoriques de l'intervention gouvernementale dans chacun des trois volets de ce projet:

- la régulation des eaux;
- la production hydro-électrique, et
- les loisirs.

Évolution historique du projet archipel

Des efforts à intégrer

C'est le Comité fédéral-provincial de 1976 sur la régulation des eaux de la région de Montréal qui sert d'élément déclencheur au projet Archipel (Ministère des Richesses naturelles, Environnement Canada et Province de Québec 1976). Les

Une première version de cet article a reçu le prix de la meilleure communication d'un étudiant gradué présenté au concours annuel de 1996 de l'Association canadienne des sciences régionales.

©Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales XX3
(Autumn /automne 1997), 351-365.

ISSN: 0705-4580

Printed in Canada/Imprimé au Canada

membres du comité constatèrent alors qu'il était impossible, du point de vue de l'ensemble de la société, de justifier des investissements importants pour prévenir l'inondation saisonnière des berges de la région montréalaise. Parallèlement à

TABLEAU 1 Comparaison historique de l'évolution du projet Archipel (1979-1981-1984-1986)

	Coût du projet	Nombre de MW produits	Vol. d'excavation nécessaire	Caractéristique
1979 Pré faisabilité	3,6 milliards \$ (1989 = 100)	1441 W	90 millions de mètres carrés	Parle pas encore du volet aménagement
1981 Rapport d'étape	Coûts variables à la baisse. Quatre variantes sont à l'étude	900 à 1200 MW	30 millions de mètres carrés	Parle davantage de consultation
1984 Rapport d'avancement	1,23 milliards \$ (1983 = 100)	600 MW	13,6 millions de mètres carrés	Découverte technique d'Hydro-Québec
1986 Rapport final	1,241 milliards \$ (1984 = 100) pour hydro, 97 500 000 \$ pour la régulation et 84 400 000 \$	418 MW	13,6 millions de mètres carrés	Volets hydro-électrique et régulation jugés non rentables à court terme

Source: Duhaime (1995).

cette démarche, Hydro-Québec étudiait depuis déjà 1950 la possibilité de développer le potentiel hydro-électrique du plan d'eau montréalais. On note également que, de 1972 à 1978, un autre comité fédéral-provincial se penchait sur le problème de la qualité des eaux dans la portion québécoise du fleuve Saint-Laurent. Les concepteurs du projet Archipel décelèrent alors une convergence des intérêts entre les différents intervenants concernant la gestion du plan d'eau montréalais et songèrent alors à joindre leurs démarches.

D'autres considérations servirent également de catalyseur au projet. Le premier fut l'arrivée au pouvoir en 1976 du Parti Québécois (PQ). L'orientation social-démocrate du PQ était alors à son apogée, comme en témoigne le document *Quand nous serons vraiment maîtres chez nous* (1974). Un autre facteur à considérer est l'émergence à l'époque de la vision «intégratrice» des politiques publiques dans les pays occidentaux. Les spécialistes des sciences sociales commencèrent alors à plaider en faveur de l'intégration de la planification et de la gestion des ressources [Integrated Resource Planning]. On doit finalement relever le succès présumé à l'époque d'expériences déjà anciennes de projets hydrauliques à buts multiples aux États-Unis (Tennessee Valley Authority) et en France (Compagnie nationale du Rhône) qui influencèrent fortement certains décideurs d'Hydro-Québec.

Les recommandations

C'est en juillet 1979 que le Comité interministériel sur le projet d'aménagement des eaux de l'archipel de Montréal dépose une première étude de pré-faisabilité (Secrétariat Archipel 1979). Ce comité regroupait alors différents intervenants dont Hydro-Québec, le ministère d'État à l'aménagement (MÉA), le ministère de l'Énergie et des Ressources (MÉER), le ministère de l'Environnement (MENVIQ) et le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP). C'est suite au dépôt de ce document que débute véritablement la saga du projet Archipel.

Le rapport de pré-faisabilité est le premier document à avancer l'idée d'une approche intégrée et polyvalente. On y perçoit cependant une orientation marquée vers la production hydro-électrique (1441 mégawatts prévus). Les coûts estimés du projet sont alors de 3,6 milliards \$ (dollars de 1984). L'étude prévoit notamment que le projet s'autofinancera à partir des revenus tirés de la production d'électricité. Il est alors question de construire vingt et un (21) ouvrages, dont deux (2) barrages, et de procéder à l'excavation de 90 millions de mètres carrés. Les auteurs de l'étude proposent la tenue de consultations populaires sur le projet et suggère d'en confier la responsabilité à un organisme parapublic autonome à vocation multi-sectorielle et relevant d'un ministre non sectoriel. Le document évoque également la possibilité de problèmes environnementaux et ne prévoit pratiquement aucun aménagement des berges, à l'exception du bassin de Laprairie.

Cette étude de pré-faisabilité donne le feu vert pour passer à l'étude de faisabilité (Secrétariat Archipel 1979). De janvier 1980 à avril 1986, plus de quatre cent vingt-cinq (425) rapports furent déposés afin d'étudier le potentiel de l'archipel montréalais (Secrétariat 1986). Ces études furent réalisées principalement par Hydro-Québec, différents ministères sectoriels, le Secrétariat Archipel et des firmes privées de consultation. On déposa alors trois principaux rapports-synthèses:

- Rapport d'étape en décembre 1981;
- Rapport d'avancement en avril 1984, et
- Rapport de faisabilité en avril 1986.

Le rapport d'étape de décembre 1981 se démarque déjà du rapport de pré-faisabilité de 1979. On y propose un plus grand nombre d'équipements périphériques, une production hydro-électrique diminuée (entre 900 et 1200 mégawatts), une augmentation des débits d'eau dans les rapides pour ménager l'environnement, un volume d'excavation réduit à 30 millions de mètres carrés, un canal de fuite plus court de deux kilomètres et un barrage à l'amont des rapides de Lachine.

Une table de concertation regroupant les groupes intéressés par le projet de même que les autorités provinciales et municipales a lieu en juin 1982. L'emphase est alors mise sur l'aménagement des berges, à la suite principalement de l'intérêt manifesté par les municipalités. Il sera même question d'aller de l'avant avec le projet sans le volet hydro-électrique. Cette hypothèse sera confirmée en 1983 suite à la réalisation d'une analyse avantages-coûts et à la baisse de la demande d'électricité des consommateurs québécois (Marceau 1986). Le Conseil des ministres décide alors d'abandonner le volet de la production hydro-électrique.

Le rapport d'avancement d'avril 1984 relancera le projet Archipel, toujours moribond jusque-là. Ce second souffle est essentiellement imputable à une avancée technique d'Hydro-Québec démontrant la faisabilité d'opérer une centrale sans couvert de glace. Il devient donc techniquement possible de construire une centrale à l'aval des rapides. La capacité de production hydro-électrique et le volume d'excavation sont alors réduits respectivement à 600 mégawatts et à 13,6 millions de mètres carrés. On relève également que le canal de déviation n'est plus requis suite à la percée technique. On propose alors de nombreux aménagements périphériques pour répondre aux demandes exprimées lors de la consultation. On crée donc le Parc national de l'Archipel, sous la responsabilité du MLCP, afin de mettre en valeur le potentiel récréo-touristique de l'archipel.

Le rapport final est déposé en avril 1986. Les auteurs de l'étude concluent alors que, malgré les avancées techniques d'Hydro-Québec, le volet hydro-électrique n'est pas rentable à court terme, que le volet régulation des eaux n'est au mieux que partiellement viable et que le volet aménagement des rives requiert une étude approfondie. Seul l'aménagement des berges semble donc constituer une voie intéressante pour le nouveau gouvernement libéral qui hérite du dossier lors de sa prise du pouvoir le 2 décembre 1985.

Synthèse

L'évolution historique du projet Archipel est donc relativement curieuse. Le projet se voulait au départ une intégration du volet hydro-électrique à celui de la régularisation des débits. L'une des conséquences de la réalisation de ce projet était l'amélioration de l'accessibilité à l'eau et aux rives (Secrétariat Archipel 1986). L'aménagement des rives et de l'eau est toutefois perçu comme étant le volet le plus rentable et le plus pertinent lors du dépôt du rapport final. On doit cependant souligner que l'intervention en milieux aquatique et riverain prévue au projet Archipel s'inscrivait en complémentarité avec le programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) de l'époque, qui avait d'ailleurs pour mission de redonner sa valeur récréative au réseau hydrique. Plus de 6 milliards de dollars en capitaux publics (dollars de 1980) seront alors injectés dans le nettoyage du fleuve (Marceau 1986).

Les concepteurs du projet Archipel envisageaient à l'origine une gestion

intégrée et multi-fonctionnelle des plans d'eau de la région montréalaise. Leurs convictions profondes semblent reposer sur une vision des choses où les lois du marché ne peuvent, à elles seules, donner un accès et une utilisation optimales de l'eau aux habitants de la région. Ces gestionnaires prétendent ainsi que la pollution et la propriété privée ont enlevé à la population sa pleine jouissance de l'eau, en plus d'avoir transformé les migrations pendulaires des automobilistes en cauchemar, malgré des contributions importantes des contribuables. Une ressource surabondante reposerait donc là, sans servir les intérêts de la population. Selon les principaux promoteurs du projet, les forces du marché auraient débouché sur situation non-optimale, non-efficace et inefficace que les pouvoirs publics avaient le devoir de corriger.

Décarie et Boileau (1983) résume bien cette vision des choses lorsqu'ils écrivent que les Montréalais ont été dépossédés de leurs eaux par la privatisation des rives et la pollution. Ils ajoutent même que lorsque l'on ajoute à ces inconvénients les inondations printanières et une vingtaine de ponts n'arrivant pas toujours à assurer des communications faciles et rapides entre les îles et les rives, il est facile de comprendre que dans l'esprit de plusieurs «fleuve, lacs et rivières soient maintenant considérés comme des éléments défavorables plutôt que comme des avantages» (p.325). Il y aurait toutefois là une ressource surabondante qui pourrait servir davantage la population. Le projet Archipel permettrait donc à mettre en valeur les eaux, tout en assurant le contrôle de leur débit et leur assainissement. Il ne resterait plus dès qu'à établir l'équilibre idéal entre les fonctions de navigation, de récréation et de production hydroélectrique à la satisfaction des citoyens par un «sublime effort de concertation» (idem). Cette analyse nous semble toutefois éminemment contestable. Nous croyons en effet que plusieurs de ses postulats de départ sont faux et que les conclusions que l'on en a tirées sont profondément inéquitables pour l'ensemble des citoyens. C'est ce que nous allons maintenant tenter de démontrer.

Évaluation théorique

Nous allons maintenant procéder à l'évaluation théorique des trois principaux volets du projet Archipel à l'aide d'un cadre analytique inspiré de l'école de la théorie des choix publics [Public Choice] afin de contrebalancer l'approche traditionnelle du secteur public (Migué 1979; Mueller 1989). Notre analyse ne traitera toutefois que des fondements théoriques du projet. Nous renvoyons le lecteur souhaitant consulter des démarches plus empiriques à Duhaime (1995) et Michaud (1983).

La production hydro-électrique

La production hydro-électrique est l'item crucial des premières ébauches du projet

Archipel. Le rapport de faisabilité d'avril 1986 conclura toutefois qu'en dépit de percées technologiques intéressantes, le volet hydro-électrique ne pouvait être rentable à court terme. S'il n'y a pas lieu ici de revenir sur les conclusions de ces rapports, on peut toutefois souligner que les auteurs des diverses études péchaient malgré tout par excès d'optimisme.

C'est ainsi que les prévisions de la demande d'électricité faites il y a dix ans avançaient des chiffres variant de 2 à 4% annuellement jusqu'en l'an 2002. Or depuis quelques années, l'évolution du contexte économique, la compétition des autres formes d'énergie, l'efficacité énergétique et les conditions climatiques ont forcé Hydro-Québec à réviser à la baisse ce scénario. Comme le rappelait un récent bulletin d'information d'Hydro-Québec: «De 1993 à 1995, la demande a été plus faible que prévue et les précipitations ont été plus proches de la normale. Hydro-Québec s'est alors trouvée en situation de 'surplus utiles' et a réajusté l'offre de puissance et d'énergie en arrêtant la centrale de Tracy. Nous avons de plus adopté des mesures pour diminuer les engagements d'achats planifiés auprès des producteurs privés et reporté à plus tard plusieurs projets de construction de centrale» (Ministère de l'Énergie et des Ressources 1996: 41)

Certains commentateurs ont beau déploré depuis quelques années la politisation des décisions d'investissement d'Hydro-Québec, il semble toutefois que la non-rentabilité du potentiel hydro-électrique de la région montréalaise ait été telle qu'aucun des intervenants n'ait réussi à soutenir convenablement le bien-fondé d'un projet de cette ampleur. Le traditionnel lobby québécois de l'hydro-électricité (Hydro-Québec, syndicats de la construction, bureaux d'ingénieurs-conseils, etc.) tournera d'ailleurs rapidement ses énergies vers le développement du moyen-nord québécois (Projet Grande-Baleine). On peut également mentionner que la construction à grande échelle de nombreux barrages sur les cours d'eau de la région montréalaise aurait pu poser des risques plus importants pour les populations riveraines qu'on ne le soupçonne généralement. Les inondations catastrophiques étant survenues au cours de l'été 1996 dans la région québécoise du Saguenay -- désastre jusqu'à maintenant imputé au grand nombre de barrages situés à proximité de zones densément peuplées -- nous l'ont d'ailleurs rappelé de façon dramatique.

Toujours est-il que le volet hydro-électrique ayant été définitivement écarté, il est plus pertinent pour notre propos de nous pencher sur les deux autres principaux volets du projet Archipel, soit le contrôle du débit des eaux et l'aménagement des rives à des fins récréatives.

La régulation des eaux

Le volet de la régulation des eaux est primordial, car c'est suite à la recherche d'une solution aux problèmes d'inondation qu'a «émergé», au début des années soixante-dix, l'idée d'un projet à fins multiples et intégrées. Contrairement à ce qu'a pu laisser croire une opinion répandue, ce n'est pas la réalisation du barrage

hydro-électrique qui est à la base de tout ce projet, mais bien les problèmes d'inondation affectant périodiquement les riverains du bassin hydrique de la région de Montréal. Ce sont donc les riverains, particulièrement ceux insatisfaits de voir l'eau s'accumuler dans leurs sous-sols lors de l'arrivée des crues printanières, qui ont réclamé l'intervention de l'État dans la gestion des plans d'eau de la région métropolitaine. Les coûts pour contrôler le débit du fleuve sont beaucoup trop élevés pour un individu seul, habitant en bordure d'un plan d'eau et voulant en jouir pleinement. Il n'existe pas de groupes ou d'associations représentant exclusivement l'ensemble des propriétaires riverains. Il est très difficile de former ce genre de regroupement, car chaque individu trouve un avantage personnel à ne pas participer aux activités du groupe. Il a plutôt intérêt à resquiller et ainsi, sans payer ses obligations, à profiter des bénéfices que peut engendrer l'action collective des autres propriétaires des terrains en bordure des rivières et du fleuve (problématique qualifiée de «free-riding» ou de passager clandestin dans la littérature économique). Sa contribution financière étant marginale, son désistement ou son refus de payer n'influencera pas la réalisation ou non d'un tel projet. En termes économiques techniques, on pourrait résumer en disant qu'un barrage s'apparente à la définition d'un bien public puisqu'il y a non-rivalité et non-exclusion et qu'ainsi chacun des acteurs, sur une base personnelle, a intérêt à resquiller.

Confrontés à cette réalité, les riverains de l'Archipel montréalais se sont alors tournés vers le gouvernement du Québec pour qu'il remédie aux défaillances du marché. Ce marché soudainement imparfait ne l'a toutefois pas toujours été. Les membres du Comité fédéral-provincial sur la régularisation des eaux de la région de Montréal ont d'ailleurs avoué candidement que le problème de la régulation des eaux n'était pas tant les étiages ou les crues que le nombre grandissant de citoyens s'installant sur les rives: «Tant que ces rives (celles du lac St-Louis et du lac des Deux-Montagnes, de même que celles des rivières des Prairies et des Mille-Iles) étaient peu habitées, ces caprices de la nature ne causaient pas de problèmes importants» (Ministère des Richesses naturelles, Environnement Canada et Québec 1976: 18) Les inondations ne représentaient donc pas un problème insoluble. C'est bien plutôt la présence de résidents en zone inondable aux prises avec les conséquences d'une action irréfléchie qui posait problème. Il n'y avait donc pas lieu d'exagérer le caractère public des caprices de la nature.

Il est également utile de rappeler la situation socio-économique des propriétaires de terrains et bâtiments situés sur le bord de l'eau dans la grande région de Montréal.¹ Soulignons d'abord que, règle générale, ces individus ont des

1. L'argumentation qui suit a été validée par tous les évaluateurs municipaux rencontrés lors de notre enquête (Duhaime 1995), notamment par Monsieur Alain Garant du Service des évaluations foncières de la Communauté urbaine de Montréal (CUM). Notons également que nous entendrons par «zone inondable»

propriétés d'une valeur excédant largement la moyenne. Certains d'entre eux jouissent d'un mode de taxation municipale qui fait en sorte que leur évaluation municipale déprécie l'évaluation de leur propriété de 20%. Selon le service d'évaluation de la ville de Laval, pour bénéficier de cette dépréciation de 20%, le terrain doit être situé à l'intérieur de la limite des hautes eaux de 20 ou de 100 ans, c'est-à-dire là où la crue des eaux s'est faite la plus haute depuis respectivement 20 et 100 ans. Les villes encouragent donc les propriétaires de résidences construites dans les zones les plus risquées en terme d'inondation.

Annuellement, par le biais de leurs comptes de taxes municipal et scolaire, ces propriétaires paieraient ainsi, toutes proportions gardées, moins que les autres contribuables. De plus, si l'on tient compte du fait que la taxation des résidences luxueuses et des terrains de grande superficie est déjà avantageuse au prorata et que l'on accepte l'hypothèse que les riverains ont des propriétés de valeur supérieure à la moyenne, le statut de favorisés des riverains est donc doublement vérifié. Ce net avantage leur conférerait également des bénéfices additionnels en faisant hausser la demande pour ce type de terrains et de résidences et ainsi le prix de revente.

Un autre facteur favorisant directement les riverains est l'intervention gouvernementale en période d'inondation. Il est ainsi devenu coutumier pour nos politiciens de dédommager, en tout ou en partie mais le plus souvent de façon substantielle, ces riches sinistrés pour les avaries causées par les fluctuations du niveau du fleuve ou des rivières. A titre d'exemple, le programme d'assistance gouvernementale aux victimes mis sur pied par les gouvernements fédéral et provincial en 1974 a remis plus de 75 millions\$ (dollars de 1974) aux «victimes» d'inondation. Or la théorie économique -- pour ne pas dire le simple bon sens -- nous enseigne qu'il s'agit là d'un exemple d'utilisation non-optimale des ressources publiques. L'individu qui, de son propre chef, choisi d'acheter un terrain et de construire une propriété en zone à risque est, en définitive, le seul responsable de ses propres malheurs lors d'inondations. Le prix du terrain a déjà été ajusté en fonction des risques qu'il comporte. En intervenant, l'État ne corrige pas une imperfection du marché. Au contraire, il en cause une en haussant artificiellement le prix des terrains soumis à des risques d'inondation.

L'argument économique utilisé par les défenseurs du projet pour justifier ce déboursé considérable de ressources publiques voudrait que les barrages prévenant les inondations soient considérées comme des biens publics, ayant la caractéristique de permettre une consommation simultanée et de l'impossibilité d'exclure certains individus de la consommation du bien (Anderson 1991). Les économistes classiques considéreraient les ouvrages régulateurs envisagés par le projet Archipel comme étant des biens publics purs, c'est-à-dire qu'ils

tout terrain susceptible d'être inondé et non pas seulement la définition limitée que donnent les services municipaux dans leur politique de zonage.

posséderaient les deux caractéristiques ci-haut décrites (Roemer et Silvestre 1992). Il peut paraître parfaitement cohérent d'avancer une telle affirmation, car il vrai que tous les riverains jouissent simultanément des bienfaits ou subissent collectivement les méfaits des fluctuations du niveau des eaux. Il n'y a donc pas de rivalité dans la consommation du niveau des eaux du fleuve. Il est de plus impossible d'exclure un ou plusieurs riverains des bénéfices que procurera la crue ou l'étiage des eaux. On ne peut inonder seulement les terrains de ceux et celles qui ne paient pas pour la construction du barrage. Le barrage est donc, hors de tout doute, un bien indivisible.

Partir de ce constat pour conclure que le gouvernement doit intervenir pour contrer cette défaillance de marché constitue toutefois un raccourci intellectuel contestable. Il ne faut pas oublier que les riverains des pays industrialisés habitent en bordure d'un plan d'eau de leur propre chef. Dans les pays du tiers-monde, ce sont les gens les moins fortunés qui habitent les zones les plus susceptibles d'être victimes de glissements de terrains, d'inondations et d'autres catastrophes naturelles. Les biens nantis s'installent dans les endroits les plus sécuritaires parce qu'ils savent qu'ils peuvent tout perdre en cas de cataclysmes. L'intervention gouvernementale dans les pays avancés semble toutefois avoir désresponsabilisé la population à ce niveau. Les futurs propriétaires ont toutefois accès à toute l'information pertinente avant de choisir leur zone de résidence. Les municipalités et Environnement Canada fournissent gratuitement (ou aux frais de tous les contribuables selon le point de vue) les cartes hydrographiques sur lesquelles apparaissent les lignes de 0-20 ans et de 0-100 ans. Ils peuvent ainsi savoir le plus haut niveau des crues depuis 20 et 100 ans respectivement.

La valorisation que fait un riverain du terrain ou de la résidence qu'il achète s'élève au prix d'acquisition additionné au coût associé aux risques d'inondation. Le nouveau propriétaire ne fait rien de plus que révéler ses préférences réelles et en assumer explicitement les coûts. De plus, l'impact des inondations n'est pas toujours nécessairement catastrophique. Du point de vue de l'environnement, les marais et les zones inondables peuvent même être considérés comme les reins du fleuve et une source d'alimentation inestimable pour la faune aquatique. En intervenant, le gouvernement risque non seulement de déséquilibrer l'économie, mais également l'environnement.

Les activités récréo-touristiques

Les loisirs découlant de la réalisation du projet Archipel sont principalement la baignade, le nautisme, les activités récréatives sur les berges et, dans une faible mesure, la chasse et la pêche. Une étude approfondie de la réalisation du volet loisir du projet Archipel montre l'apparition d'une concurrence directe entre l'État et le secteur privé dans le domaine du tourisme et du loisir. Ce sont ainsi les propriétaires de centres de plein air, de commerces de piscines, de campings et de clubs privés de chasse et pêche qui ont vu ou verraient apparaître un

nouveau concurrent non soumis aux règles du marché. Le «Parc national de l'Archipel» ne serait ainsi soumis qu'à l'arbitraire politique et aux décisions des gestionnaires de l'État. Cet arbitraire conduirait naturellement à une offre excédentaire de services publics en raison de la concentration des bénéficiaires et de la diffusion des coûts. Il y a également tout lieu de croire qu'étant donné la disparité entre les moyens et les limites, la concurrence serait déloyale et au bout du compte contre-productive.

On doit cependant replacer ce questionnement dans la perspective plus large du bien fondé de l'intervention publique dans le domaine du loisir. Par exemple, les contribuables doivent-ils verser des sommes considérables pour maintenir certains centres de ski ouverts? Doit-on réglementer la pratique de la moto ou du «bungy»? Qui doit payer pour la construction d'une piscine, d'un aréna ou d'un terrain de jeu? Comment doit-on répartir la disponibilité de certaines institutions publiques de loisirs parmi les trop nombreuses demandes faites par la population? Les gouvernements doivent-ils subventionner un musée de l'humour?

Les dépenses gouvernementales en matière de loisirs représentent des sommes peu banales. Simplement au niveau du gouvernement du Québec, plus de 240 millions\$ (dollars de 1991) ont été dépensés pour la seule année 1990-1991.² Si on ajoutait la part québécoise des dépenses fédérales en loisir et on additionnait les sommes importantes injectées par les municipalités (environ 7% du budget des municipalités), on se retrouverait avec un montant encore plus impressionnant. On doit également relever que l'on pourrait ajouter à ce montant les diverses subventions «exceptionnelles» versées par le ministère de l'Industrie et du commerce, le Bureau fédéral de développement régional, etc. Nous devons donc sérieusement nous demander s'il est raisonnable de verser des fonds publics supplémentaires pour la création d'une zone récréative sur les berges du Saint-Laurent.

Il importe de rappeler encore une fois que les principaux bénéficiaires de ce volet loisir ne sont pas nécessairement les plus démunis de notre société. Ainsi, selon une étude du MLCP (1982), le revenu familial moyen des adeptes des cinq différentes activités de loisir du projet Archipel variait entre 24 080 et 32 315\$ (dollars de 1981). Actualisés en 1993, ces revenus s'établiraient respectivement à 41 462 et 60 807\$. Sachant que le revenu familial moyen au Québec s'établissait, en 1993, à 48 487\$, il faut donc se demander si ces individus plus riches que la moyenne n'auraient pas les moyens de payer pour leurs loisirs. Ceux qui évoqueront les principes d'équité pour les gens à faibles revenus qui, malgré tout, auraient accès à ces loisirs, devront tenir compte du fait que la très grande majorité ont les moyens de se payer ces services. Ils devront, de plus, mesurer les

2. Les manchette rapportaient, au moment d'écrire ces lignes, que les pouvoirs publics allaient verser 34 millions\$ pour l'agrandissement du Mont-Tremblant et 8 millions\$ au Musée Juste pour Rire.

coûts d'une telle redistribution comparativement, par exemple, à une politique de revenu minimum garanti et à d'autres mesures favorisant davantage une politique de redistribution basée sur le principe d'équité sociale.

Les gagnants et les perdants du projet

La réalisation du projet Archipel bénéficiera à certains contribuables et entraînera des coûts pour d'autres. Notre hypothèse de départ est que les principaux gagnants du projet sont, par ordre décroissant, les bureaucrates et les politiciens, les riverains et les usagers du plan d'eau montréalais et les citoyens des soixante-cinq municipalités de l'Archipel.

En réalisant le projet Archipel, bureaucrates et politiciens se retrouvent presque en position de producteur monopolistique de biens et services. Puisque les mécanismes politique et bureaucratique ne sont pas soumis aux lois du marché, qu'ils n'ont pas pour fonction première de maximiser le rendement et ne recherchent pas le profit, ils font pratiquement disparaître la concurrence qui fonctionnerait efficacement dans un régime de marché. Le marché auquel sont soumis les politiciens en est un politique où ils doivent maximiser les votes et non le bien-être de la collectivité.

Jean Lesage déclarait lors de l'élection provinciale de 1962 dont le principal enjeu était la propriété des entreprises d'électricité au Québec, qu'en nationalisant, on remplaçait 300 000 actionnaires par 5 300 000 autres. Cet état de faits juridique ne correspond cependant pas, selon nous, à la réalité. Ce qui s'est plutôt passé, comme dans toute entreprise géante, et particulièrement lorsqu'elle est publique, c'est que l'intérêt des actionnaires pour la bonne gestion de l'entreprise s'est considérablement estompé. Les incitations au profit et à l'efficacité ont disparu. Les citoyens, devenus propriétaires de l'entreprise d'État, n'ont pu que rester indifférents et passifs dans la gestion d'Hydro-Québec. Confronté aux 24 718 employés, dont près de 80% sont syndiqués et plus de 10% occupent des postes de cadres, de quel pouvoir peut bien disposer le petit citoyen-propriétaire?

Ce sont ainsi les bureaucrates et les politiciens qui sont devenus «propriétaires» ou «décideurs indépendants» de la question hydro-électrique. Les politiciens et les bureaucrates ne sont pas davantage des génies altruistes que les autres membres de la société. N'ayant pratiquement pas de comptes à rendre, ces derniers tendent naturellement, en être rationnel, à maximiser leur bien-être personnel. Pour l'administrateur public, il s'agit de maximiser son pouvoir discrétionnaire et son salaire. Le bureaucrate aura ainsi avantage à voir le budget et les effectifs de l'État s'accroître, particulièrement ceux de son service, de son unité ou de sa direction. Cela lui assure une stabilité d'emploi plus grande et une responsabilité accrue. Le politicien, quant à lui, tente notamment de maximiser sa popularité, la santé financière de son parti et son statut social. Plus gros sera l'appareil d'État qu'il gère, plus grand sera son statut, plus il plaira aux individus privilégiés par ses projets et plus facilement il pourra convaincre ceux qui ont des

causes à promouvoir «d'investir» dans sa caisse électorale. En l'absence de sanctions et récompenses adéquates, les choix publics ne se prendraient donc pas nécessairement en fonction de l'intérêt optimal de la société.

C'est la même logique qui expliquerait la différenciation des tarifs en fonction de la clientèle et l'absence de tarification différenciée par poste horaire. Comme le soulignent Bélanger et Bernard (1992), les clients résidentiels ont, de par leur grand nombre, une importance de premier plan aux yeux des politiciens. Quant aux contrats particuliers avec de grandes industries énergivores, leur effet est de concentrer les bénéfices entre les mains de quelques producteurs et travailleurs. Ces travailleurs et ces entrepreneurs reçoivent des salaires et des profits excédentaires. Ils peuvent en faire bénéficier les politiciens par leurs votes, leurs contributions aux caisses des partis. Ils jouent également un rôle de premier plan lors des annonces faites par le Premier ministre sortant et ses députés locaux de la création de centaines d'emplois avec l'implantation ou l'expansion des alumineries à ABI, Alouette, Alumex et Reynolds à Bécancour, Sept-Iles, Deschambault et Baie-Comeau. Quant aux riverains et aux usagers du plan d'eau, comme nous l'avons expliqué plus haut, ils bénéficient directement du projet. Les citoyens des soixante-cinq municipalités de la région de Montréal ne bénéficient qu'indirectement du projet et c'est davantage en terme de coûts d'opportunité qu'ils peuvent paraître choqués.

En ce qui a trait aux perdants de l'aménagement des eaux de l'Archipel montréalais, nous avons déjà souligné qu'il s'agit avant tout des contribuables. La théorie économique nous rappelle que les gagnants d'un projet public ont avantage à faire payer les coûts du projet au nombre le plus élevé possible de contribuables. De cette manière, la diffusion des coûts est plus grande et moins perceptible parce qu'elle représente une somme relativement minime pour chacun. Suivant le même raisonnement, il ne faut donc pas s'étonner de voir le gouvernement du Québec et même le gouvernement fédéral intervenir dans le financement du projet. Les groupes de pression ont tout intérêt à réclamer des décisions politiques dans ce sens.

Il y a quelque chose d'inefficace et d'inéquitable dans ce petit jeu consistant à faire payer à d'autres le coût des services publics dont jouira, en définitive, une infime minorité de citoyens privilégiés. Ainsi pourrait-on penser que ce serait, en partie, aux citoyens d'environ soixante-cinq municipalités à qui devraient échoir les frais de développement du projet. De plus, les riverains, les usagers des lieux publics, les propriétaires d'embarcations aquatiques et les autres bénéficiaires directs du projet devraient également défrayer partiellement les coûts suivant leur niveau d'utilisation de ces services.

En êtres rationnels cherchant à maximiser leur bien-être, tous ces «gagnants» ont plutôt réclamé que le financement soit assumé par un ordre de gouvernement représentant un nombre beaucoup plus élevé de contribuables. Ils tentent ainsi, délibérément ou non, de faire payer à d'autres les coûts de leurs activités, de leur sécurité et de leur électricité. Les gens de Gaspésie, d'Abitibi, du Saguenay et de partout ailleurs au Québec, pour ne pas dire au Canada, sont mis à contribution

pour augmenter le bien-être des citoyens de l'archipel de Montréal. Les politiques de redistribution traditionnelles entre les régions et les villes sont censées, selon les discours politiques, se faire des grands centres vers les régions éloignées. Or le projet Archipel fait exactement le contraire. Ce constat accrédite la théorie à l'effet que les objectifs de redistribution et de développement régional ne constituent le plus souvent que de la poudre aux yeux pour permettre aux bureaucrates et aux politiciens d'intervenir dans certains domaines et secteurs, de faire hausser le budget de l'État et de centraliser les pouvoirs publics. Si jamais la redistribution se fait néanmoins dans le sens annoncé et souhaité (des plus riches aux plus démunis), ce sera peut-être malgré les politiciens et les fonctionnaires, ou à tout le moins indépendamment d'eux.

Un argument parfois évoqué par certains économistes pour justifier l'intervention d'un ordre de gouvernement représentant un plus grand nombre de citoyens est la présence d'externalités. Les citoyens des autres régions bénéficieraient de ces aménagements lors de leurs visites à Montréal, par exemple. C'est le genre de justification que donne Transport Canada lorsqu'il finance la construction de l'autoroute transcanadienne. Les contribuables des Maritimes paient ainsi une partie de la construction et de l'entretien de l'autoroute reliant Vancouver à Calgary. Bien que le fondement de cette argumentation se tienne partiellement, il n'en demeure pas moins qu'il ne s'applique que dans une très faible mesure. De toute façon, si on accepte cette logique, on devrait aussi faire payer nos voisins américains, car eux aussi peuvent bénéficier dans une très faible mesure de la réalisation du projet. A vouloir inclure cette faible partie, on risque de faire augmenter l'offre de biens et services publics bien au-delà de la demande des citoyens.

Comme nous l'avons démontré, c'est donc un petit nombre d'individus qui bénéficieront principalement du projet Archipel. Que le projet ait ou non un rendement positif pour l'ensemble de la société, certains acteurs, suivant leur rationalité et tentant de maximiser leurs bénéfices personnels, appuieront le projet et injecteront temps, énergie et argent pour tenter d'influencer la décision. Inversement, les clients d'Hydro-Québec et les contribuables québécois, étant donné le faible coût per capita du projet Archipel, ne s'intéresseront pas ou peu au projet s'ils agissent également en individus rationnels.

À partir de cette démonstration et malgré le discours officiel de concertation et de transparence, on serait à même de constater que le processus décisionnel pourrait ainsi être anti-démocratique. Une petite minorité de gens, favorisée par la réalisation du projet, jouit de suffisamment d'influence et de pouvoir pour «faire passer» un projet malgré le fait qu'une majorité de citoyens, s'il devait y avoir référendum sur le projet, s'opposerait probablement à sa réalisation. Le mécanisme de la démocratie n'est selon nous peut-être pas le meilleur allocateur des ressources, mais puisqu'il est évoqué par les concepteurs du projet Archipel, il est important de faire cette mise au point afin de distinguer démocratisation et consultation de groupes d'intérêts.

Conclusion

Le problème fondamental de tout exercice d'évaluation est évidemment l'impossibilité de statuer de façon définitive sur les autres usages possibles des ressources investies dans un projet donné. Le projet Archipel ne fait évidemment pas exception. L'interrogation est toutefois ici des plus pertinentes vu l'importance des montants en jeu (plus de plus de 3,5 milliards\$). La rationalité d'un tel investissement doit donc être particulièrement étoffée. Or comme nous l'avons vu, la pertinence des trois principaux volets du projet Archipel est pour le moins discutable. Le volet hydro-électrique n'a jamais été et ne sera sans doute pas viable à moyen terme. Le volet régulation des eaux revenait en fait à cautionner l'irresponsabilité de certains individus et à en faire porter le coût à l'ensemble de la société. Le volet loisir aurait introduit une distorsion importante dans un domaine déjà bien pourvu en concurrençant avec des deniers publics un grand nombre d'exploitants privés.

On peut donc s'interroger sur la pertinence de mégaprojets de ce type. Archipel nous semble en effet cibler des problèmes secondaires. Ses retombées écologiques nous paraissent incertaines, d'autant plus qu'il vise explicitement à aménager les rives des cours d'eau pour y favoriser encore davantage l'activité humaine et donc à menacer le «capital naturel» des générations futures. Selon nous, la principale priorité d'une intervention publique dans une optique de développement durable devrait être l'assainissement des eaux (à ne pas confondre avec le PAE). Or le projet Archipel est muet à ce sujet et il n'est d'ailleurs pas certain que les mégaprojets soient une meilleure façon d'y parvenir que d'autres moyens ayant été proposés (renforcement des droits de propriété privés, principe du pollueur-payeur, etc.)

Le principal effet de ce processus aura été d'imposer une structure lourde et peu flexible. L'efficience et les valeurs d'équité ayant servi de raison-d'être en furent forcément affectées. Pour évaluer et juger convenablement l'apport du projet Archipel, il faut donc mettre en perspective les problèmes que l'on voulait résoudre et ceux que l'on aurait créés. En fait, Archipel nous semble être bien davantage un outil de développement économique qui aurait dérapé en route pour finalement devenir un schéma d'aménagement s'attaquant à des problèmes périphériques. Selon nous, une alternative à un mégaprojet de ce type passe bien sûr par des évaluations systématiques, mais aussi et surtout par un mode de gestion beaucoup plus décentralisé. Tentons plutôt d'élaborer des façons de faire qui permettront à tous les acteurs de récolter les bénéfices, mais aussi les inconvénients de leurs actions. Les coffres de l'État, les portefeuilles des contribuables et la qualité de l'environnement ne s'en porteront que mieux.

Bibliographie

- Anderson, T.L. 1991. *Free Market Environmentalism*. Boulder: Westview Press.
- Bélanger, G. et J.-T. Bernard. 1992. «Aluminium ou exportation: de l'usage de l'électricité québécoise». *Canadian Public Policy / Analyse des politiques*, 17: 197-204.
- Décarie, J. et G. Boileau. 1983. «Le projet Archipel: une réflexion et une discussion géographique». *Cahiers de géographie du Québec*, 27: 323-340.
- Duhaime, E. 1995. *Prosperer par méga-projets publics? Le cas de l'évaluation ex-post du projet Archipel*. Montréal: École Nationale d'Administration Publique, mémoire de maîtrise.
- Marceau, R. 1986. *Des élus et des milliards: L'assainissement des eaux usées domestiques au Québec*. Québec: CÉPAQ.
- Michaud, L. 1983. *Projet Archipel: Analyse avantages-coûts*. Montréal: CERAC Inc.
- Migué, J.-L. 1979. *L'économiste et la chose publique*. Sillery: Presses de l'Université du Québec.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources. 1996. *L'énergie au Québec*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Ministère des Richesses naturelles, Environnement Canada et Québec. 1976. *Comité sur la régulation des eaux de la région de Montréal: Rapport final*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
- Mueller, D.C. 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parti Québécois 1974. *Quand nous serons vraiment maîtres chez nous*. Montréal: Parti Québécois.
- Roemer, J. E. et J. A. Silvestre. 1992. «A Welfare Comparison of Private and Public Monopoly». *Journal of Public Economics*, 48: 67-81.
- Secrétariat Archipel. 1979. *Archipel de Montréal: Synthèse de l'étude de préféabilité*. Montréal: Secrétariat Archipel.
- _____. 1981. *Le projet Archipel: objectifs, structures institutionnelles et processus d'intégration*. Montréal: Secrétariat Archipel.
- _____. 1986. *Projet Archipel, Rapport de faisabilité, Vol.1: Origine et évolution du projet*. Montréal: Secrétariat Archipel.