

Article

« Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie ? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma) »

Gilles Côté et Christiane Gagnon

Nouvelles pratiques sociales, vol. 18, n° 1, 2005, p. 57-72.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/012196ar>

DOI: 10.7202/012196ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

GOVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET PARTICIPATION CITOYENNE : PRATIQUE OU UTOPIE ?

Le cas de l'implantation
du mégaprojet industriel
Alcan (Alma)

Gilles CÔTÉ

Département des sciences humaines
Université du Québec à Chicoutimi

Christiane GAGNON

Département des sciences humaines
Université du Québec à Chicoutimi

Directrice de l'axe développement durable
Centre interuniversitaire de recherche sur le développement territorial
(CRDT)

Le fait que la participation citoyenne aux décisions d'environnement soit une valeur acceptée par les administrations publiques et les organismes privés ne doit pas constituer une

raison pour faire l'économie d'un questionnement sur son apport sur les plans social, politique et administratif. L'examen détaillé de cas nous permet d'effectuer une confrontation entre la théorie et la pratique. Dans cet article, nous présentons les résultats d'une étude portant sur la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts d'un projet industriel, la construction du complexe industriel d'Alcan à Alma (Québec). Notre étude s'inscrit dans une réflexion plus globale sur la place d'une gouvernance environnementale participative, quatrième pilier d'un développement durable viable. Sur le plan des résultats, malgré l'ampleur des moyens déployés, le bilan de la participation à l'évaluation et au suivi des impacts est plutôt mitigé. Deux catégories de raisons expliquent cette situation: les lacunes des dispositifs participatifs et la conduite des acteurs. En outre, il ressort de l'étude que les dispositifs participatifs ont contribué à l'application de normes sociales favorisant l'autocensure et la construction d'un consensus cherchant à assurer la réalisation du projet, perçu par la communauté comme essentiel à sa survie.

The fact that citizen participation in environmental decisions is accepted by public administrations and private organizations should not be seen as a reason not to question its social, political and administrative contribution. An in-depth examination of one such case will enable us to compare theory with practice. In this article we will present the results of a study on the participation of social stakeholders in the evaluation and monitoring of the impacts of an industrial project, the construction of the Alcan industrial complex in Alma, Québec. Our study falls within the scope of a more global reflection on the role of participatory environmental governance, the fourth pillar of viable sustainable development. With respect to results, despite the scale of the means deployed, the results of participation in the evaluation and the monitoring of impacts are mixed. The reasons for this are twofold: shortcomings in the participatory mechanisms and the conduct of stakeholders. Among other things, it is clear from the study that the participatory mechanisms contributed to the application of social norms favouring self-censorship and consensus building to ensure that the project would be realized, as the community perceived it as essential to its survival.

INTRODUCTION

Au cours des trois dernières décennies, nous avons assisté à la multiplication des dispositifs institutionnels de participation. La gestion participative et le partenariat font dorénavant partie du discours et des pratiques des administrations publiques (Thibault, 1995). Ils constituent notamment une réponse à une demande d'implication active des acteurs sociaux dans les décisions affectant la cité et la gouverne de l'État. La création de nouveaux arrangements institutionnels axés sur la participation de la société civile exige de redéfinir le rôle de l'État dans la gestion des rapports sociaux ainsi que dans l'orientation et les modalités du développement.

À l'instar d'autres domaines d'intervention publique, la gestion de l'environnement s'oriente maintenant davantage vers une approche collaborative, responsabilisante et territorialisée. Dans le domaine plus spécifique de l'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE)¹, la plupart des dispositifs, mis en place par plus d'une centaine de pays et d'organisations à travers le monde, comportent des dispositifs participatifs. Les modalités de participation varient d'une juridiction à l'autre en ce qui concerne notamment l'identification des participants, l'ampleur et le moment de la participation. Toutefois, la plupart de ces dispositifs comportent l'obligation de rendre publique l'information sur le projet, ou encore prévoient la possibilité de tenir des consultations. Plus récemment, des processus de négociation et de collaboration multipartite, fonctionnant sur une base régulière, sont apparus tels les comités de vigilance ou de suivi environnemental. Avec la création de procédures d'ÉIE et de dispositifs permettant la participation des acteurs sociaux aux décisions d'environnement, d'aucuns parlent de l'émergence d'une nouvelle «gouvernance environnementale» qui favoriserait le développement durable ou DD (Bruhn-Tysk et Eklund, 2002).

Cependant, même si la participation des acteurs sociaux à la gouvernance environnementale est une valeur largement acceptée, cela ne constitue pas une raison pour faire l'économie d'un questionnement sur son apport réel aux plans social, politique et administratif. L'idée que la participation a davantage valeur de symbole démocratique que d'outil efficace de gestion, de coordination des actions et de développement favorisant une répartition plus équitable du pouvoir entre les acteurs sociaux au sein de la société, est encore répandue parmi les participants et les observateurs. L'examen détaillé de cas portant sur une nouvelle gouvernance environnementale nous permet d'effectuer une confrontation entre la théorie et la pratique, entre une croyance et des faits.

1. L'évaluation des impacts sur l'environnement est un processus qui consiste à définir, à prévoir, à évaluer et à atténuer les répercussions biophysiques, sociales et autres de projets d'aménagement et d'activités physiques, avant que des décisions et des engagements majeurs soient pris (SADLER, 1996:15).

Dans le présent article, nous présentons les résultats d'une étude de cas sur la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts du mégaprojet industriel d'Alma au Saguenay-Lac-Saint-Jean² (Alcan). La question centrale à laquelle nous tentons de répondre est la suivante: dans quelle mesure la participation des acteurs sociaux, tant à l'étape de l'évaluation (audiences publiques) qu'à celle du suivi des impacts (comités multipartites), a: 1) contribué à l'identification et à la prise en compte des conséquences sociales et environnementales du projet; 2) favorisé un dialogue entre les acteurs sociaux; 3) permis un arbitrage plus équitable des intérêts coprésents; 4) contribué à une meilleure répartition du pouvoir entre les acteurs sociaux dans le sens d'une maîtrise sociale territoriale (Côté, 2004).

Notre étude de cas s'inscrit dans une réflexion plus globale sur la place d'une gouvernance environnementale participative, quatrième pilier d'un développement durable viable, à ajouter à la trilogie environnement, économie et social. Le présent article se compose de trois parties: 1) définition des concepts centraux à l'analyse, 2) présentation et description du cas à l'étude selon les formes et les étapes de la participation des acteurs sociaux, 3) analyse et bilan de la participation et de la conduite des acteurs. Enfin, en conclusion, nous revenons sur la question en sous-titre: la nouvelle gouvernance, pratique ou utopie?

DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE À LA PARTICIPATION CITOYENNE

Le concept de «bonne gouvernance» a été popularisé dans les années 1980 par les organisations du milieu financier et du développement international (Hewitt de Alcantars, 1998). Certaines études sur la gouvernance situent l'exercice du pouvoir en dehors de la sphère de l'État à proprement parler et l'étendent aux acteurs sociaux et économiques, aux processus, ainsi qu'aux réseaux qui se constituent dans la société civile³.

Cette réflexion répond à des préoccupations de nature descriptive, car elle vise à créer un nouveau cadre théorique pour décrire les changements qui se produisent actuellement dans l'exercice du pouvoir (Merrien, 1998), et qui se traduisent par le renforcement des *régimes*⁴, véritables entités de pouvoir qui agissent en marge

-
2. La présente étude fait partie d'un vaste programme de recherche multidisciplinaire visant à produire un modèle d'évaluation et de suivi des impacts sociaux. Un rapport et une vingtaine d'études thématiques ont été réalisés entre 1997-2002, et sont disponibles sur Cédérom et sur le site Web <www.uqac.ca/msiaa>.
 3. Nous utilisons le terme société civile pour désigner ce qui ne fait pas partie de la société politique.
 4. Suivant la définition de STONE (1989, cité dans Stoker, 1998: 26), un «régime [est] un groupe informel mais relativement stable, disposant de ressources institutionnelles qui lui permettent de participer durablement à l'élaboration des grandes décisions». Les membres d'un "régime" ont généralement une base institutionnelle, c'est-à-dire qu'ils détiennent l'autorité dans un domaine donné. Le "régime" est toutefois un centre de coordination informel sans hiérarchie globale».

des gouvernements et des États nationaux. La manifestation la plus concrète de ce phénomène serait la création d'organismes de coordination à l'échelle internationale (Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale, Fonds monétaire international) qui échappent au contrôle des États nationaux (Jessop, 1998). Le renforcement des régimes s'observe également à l'échelle nationale et locale dans le contexte du changement du rôle de l'État, de dirigeant à coordonnateur, et de la présence grandissante du secteur privé dans les affaires publiques et sociales.

La réflexion autour du concept de gouvernance répond également à des préoccupations de type normatif, car elle s'inscrit dans une recherche de nouvelles approches de gouverner. Rendre le «gouvernement de l'État» plus flexible face à la complexité grandissante de la société et le rendre plus efficient dans le contexte de la crise financière des institutions publiques constituent des thèmes qui reviennent constamment dans la littérature sur la gouvernance.

Parallèlement à cette approche néolibérale, des chercheurs en sciences sociales ont adopté et fait valoir une approche humaniste axée sur la transformation sociale⁵. Par exemple, certains utilisent l'expression «gouvernance territoriale» pour désigner l'apparition de nouveaux mécanismes de l'action collective au sein des territoires. D'autres encore y voient une concertation entre une pluralité d'acteurs, allant de l'État au marché en passant par la société civile (Morin, 1998). Enfin, des auteurs voient dans la gouvernance un quatrième pilier du développement durable viable, au même titre que l'économique, le social et l'environnemental (Loinger, 2004). À la suite de ces auteurs, à travers une perspective de développement durable viable, nous abordons la gouvernance comme une conduite collective décisionnelle, réunissant tous les acteurs territoriaux selon un mode partenarial, en vue d'une planification et d'une gestion mieux intégrée des ressources et d'une prise en considération des conséquences environnementales et sociales des changements (Gagnon, 2001a). Cette gouvernance s'appuie sur une participation citoyenne et responsable.

Toutefois, plusieurs recherches empiriques tendent à démontrer que la pratique, liée aux efforts de changement social, a rarement été à la hauteur des espérances et de la théorie. La nouvelle gouvernance, orientée sur la transformation sociale par une gestion participative, collaborative, voire partenariale, a souvent été entravée par des contraintes politiques et financières. Comme le souligne Atkinson (1998), les exemples ne manquent pas où il a fallu que les partenaires se plient à des systèmes de gestion, de prise de décision et de représentations dans lesquels les objectifs et le poids des acteurs plus faibles se sont dilués, coupant court à une décision libre, éclairée et collective. Du reste, comme le souligne ce dernier :

5. Citons *Gouvernance et territoires ruraux*, sous la direction de CARRIER et CÔTÉ (2000), ou encore les numéros spéciaux des revues *Solidarité et Développement* (1999), *Revue internationale des sciences sociales* (1998).

Les partenariats ne se développent pas dans des espaces vides et leur développement ne saurait être un processus neutre. [...] La constitution et le fonctionnement de tels partenariats seront toujours biaisés au bénéfice de la coalition dirigeante, à ce point que la participation de la population, au lieu d'augmenter son pouvoir, peut très bien lui en ôter encore (Atkinson, 1998: 80).

Ce point de vue rejoint les critiques formulées par Kothari (2001) concernant les pratiques partenariales. Contrairement au postulat répandu voulant que la participation des acteurs sociaux aux processus décisionnels permette la réalisation de projets mieux adaptés à la réalité locale et suscite des processus d'*empowerment* (ou prise en charge du développement) à l'échelle locale, cette dernière défend plutôt la thèse que la participation encourage la réaffirmation du contrôle et du pouvoir par les acteurs dominants, qu'elle peut conduire à la création de normes sociales à travers l'autosurveillance et la construction de consensus, et qu'elle «purifie» la connaissance et les espaces de participation à travers la codification, la classification et le contrôle de l'information, ainsi que son analyse des représentations.

Les critiques sur les pratiques participatives associées à une nouvelle forme de gouvernance sont fort nombreuses. Par contre, les analyses montrant les enjeux, les gains et les pertes de tous les partenaires se font plus rarissimes. En adoptant une triple perspective épistémologique, à la fois empirique, phénoménologique et critique, une étude de cas approfondie a permis de mieux évaluer le poids des acteurs sociaux dans le processus de gouvernance environnementale, impliquant notamment un acteur territorial dominant, la multinationale Alcan, implantée dans la région du Saguenay–Lac Saint-Jean depuis plus de soixante-quinze ans⁶.

La participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts du projet à l'étude a été analysée sur trois plans: 1) les conditions de la participation, 2) la conduite des acteurs sociaux et 3) les résultats de cette participation du point de vue de l'*empowerment* des acteurs locaux.

Les concepts opératoires d'analyse

L'étude des **conditions de la participation** vise à déterminer la nature de l'opportunité de participation offerte aux acteurs sociaux: les participants, le moment de la participation dans le processus décisionnel, le mode participatif, la portée de la participation, etc. Pour étudier le processus, nous nous sommes intéressés à la théorie de l'action communicative *Theory of Communicative Action (TCA)* d'Habermas et l'application qu'en font Weblar et Tuler (2000). Les auteurs proposent un modèle basé sur deux métacritères: l'équité et la compétence. La notion d'équité renvoie à ce que les participants sont autorisés à faire dans un processus décisionnel

6. Au sujet de l'impact sociospatial d'Alcan, voir GAGNON, 1996. Sur la gouvernance environnementale, une étude plus large a été réalisée auprès de 10 comités multipartites (cf. GAGNON, 2001b).

délibératif, à savoir : être présent, s'exprimer, participer aux discussions (demander des clarifications, s'opposer, questionner, débattre), participer au processus de décision (résoudre les désaccords et clore la controverse).

L'autre concept opératoire concerne **la conduite des acteurs**. Cette dimension s'impose de plus en plus dans les études sur la participation qui s'intéressent à l'attitude des acteurs sociaux et à leur implication dans les dispositifs participatifs (Margerum, 1999), à l'effet de facteurs comme la culture et l'histoire pour expliquer le degré de participation (Botes et van Rensburg, 2000), aux attitudes et à la capacité des acteurs sociaux à saisir l'occasion de participer (Palerm, 2000). En somme, la prémisse de ces recherches est que les dispositifs participatifs n'interviennent pas dans un *vacuum social*. Dans notre étude de cas, nous nous sommes intéressés à la conduite des acteurs comme révélateur des normes et des pratiques sociales et culturelles existantes dans le milieu d'accueil, et à leur influence sur l'efficacité de l'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) comme outil favorisant la maîtrise sociale du changement.

Enfin, le concept d'analyse **des résultats** a été retenu afin de confronter notamment la théorie et la pratique et d'amorcer une réflexion sur la plus-value de la participation des acteurs sociaux aux processus décisionnels. Le concept d'*empowerment*, à l'instar du DD, s'appuie sur une participation citoyenne (Rich *et al.*, 1995), sur un partenariat favorisant la santé de la communauté et le développement des individus (Fawcett *et al.*, 1995). À la suite de Le Bossée et Lavallée (1993), retenons que *l'empowerment* est :

[...] un processus par lequel une personne, qui se trouve dans des conditions de vie plus ou moins incapacitantes, développe, par l'intermédiaire d'actions concrètes, le sentiment qu'il lui est possible d'exercer un plus grand contrôle sur les aspects de sa réalité psychologique et sociale qui sont importants pour elle ou pour ses proches. Ce sentiment peut déboucher sur l'exercice d'un contrôle réel (Le Bossée et Lavallée, 1993 : 17).

Comme le suggère cette définition, *l'empowerment* décrit à la fois un processus «*empowering*» et un état «*empowered*» qui, par extension, ne s'appliquent pas uniquement à l'individu, mais également à l'organisation et à la collectivité (Zimmerman, 1995; Rich *et al.*, 1995). Selon Whitmore et Kerans (1988), la clé de *l'empowerment* est la participation, qu'ils décrivent comme un processus de développement. L'élément central de ce processus est l'étendue du pouvoir que peuvent exercer les participants dans le processus décisionnel (p. 51). Cependant, selon Rich *et al.* (1995), la participation ne conduit pas nécessairement à *l'empowerment*. La participation au processus décisionnel peut être «*empowering*» ou «*disempowering*» selon la nature et l'issue de l'expérience. Le «*disempowerment*» se produit lorsque les citoyens ou la communauté perdent la maîtrise de la gestion de leurs affaires et cela, même si, comme l'ont démontré les auteurs, les citoyens ont eu l'occasion de participer au processus décisionnel. C'est à partir de ces concepts dits «opératoires» que nous analyserons le cas à l'étude.

LE CAS DE LA PARTICIPATION DES ACTEURS SOCIAUX À L'IMPLANTATION DU MÉGAPROJET INDUSTRIEL D'ALCAN À ALMA (QUÉBEC)

Le cas étudié est intéressant sur plusieurs plans. D'abord, sur le plan des dispositifs mis en place pour favoriser la participation, l'ampleur des moyens déployés est considérable. D'entrée de jeu, il importe de mentionner que le complexe d'Alma est un des premiers projets industriels assujettis à la Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE). La procédure comporte l'obligation pour le promoteur de réaliser une étude d'impact suivant la directive du ministre de l'Environnement et la possibilité de tenir une enquête et une audience publiques sur le projet par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), une agence gouvernementale créée à cette fin. De plus, même si cela n'est pas prévu formellement à la procédure, suivant la recommandation du ministre de l'Environnement dans sa directive, le promoteur a tenu une consultation au moment de réaliser l'étude d'impacts, soit avant l'enquête et l'audience publiques du BAPE.

En cours de procédure, les acteurs territoriaux se sont mis d'accord pour former deux comités multipartites de suivi (l'un centré sur la maximisation des retombées économiques lors de la construction et l'autre, sur les impacts environnementaux de l'aménagement industriel). De plus, une équipe de recherche de l'UQAC s'est engagée à faire un suivi des incidences sociales (www.uqac.ca/msiaa).

Ensuite, sur le plan des enjeux soulevés par le projet, la construction du complexe industriel est susceptible de modifier, à divers degrés, positivement ou négativement, plusieurs dimensions de la «qualité de vie» des communautés environnantes (la qualité de l'environnement, l'économie locale en lien avec la création d'emplois et les retombées pour les entreprises régionales, l'aménagement et la modification d'infrastructures de transport, l'accès au logement, etc.).

Enfin, il importe de préciser que le projet intervient dans un contexte économique difficile après la perte de plus de 6500 emplois dans le secteur de la production de l'aluminium dans la région du Saguenay–Lac Saint-Jean (SLSJ) au cours des trente dernières années. Le projet bénéficiait donc d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale compte tenu de ses retombées économiques. D'ailleurs, il était convoité depuis une quinzaine d'années par la Ville d'Alma, attirée par les retombées fiscales estimées à plus de six millions de dollars.

Les quatre dispositifs participatifs mentionnés précédemment ont été analysés. D'abord, en ce qui concerne la préconsultation organisée par le promoteur, 2181 personnes ont assisté aux 45 rencontres. Les publics les plus fortement représentés sont les employés de l'entreprise (1488), des représentants du milieu économique (269) et les voisins (181).

Quant à l'enquête et l'audience publiques du BAPE, 12 personnes ont participé à la première partie de l'audience⁷. Pour la deuxième partie, 40 mémoires ont été déposés et deux interventions verbales ont été réalisées. Seulement 11 personnes (26 %) sont intervenues en leur nom propre ; la majorité des intervenants étaient constituée des représentants de groupes organisés. Dans cette catégorie, près de la moitié représentait des organismes publics et privés à vocation économique. Au-delà de ces chiffres, l'analyse des résultats des consultations sur le plan du contenu démontre le peu d'opposition manifestée. L'enjeu économique dominant a eu pour effet de bloquer tout questionnement critique.

Le Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE)⁸ a été créé le 2 mars 1998 par une résolution du conseil municipal de la Ville d'Alma, au moment où débutaient les travaux de construction. Ce comité avait pour mandat de participer à la planification de l'aménagement du site, de contribuer à minimiser les effets nuisibles des travaux de construction et de faciliter les communications avec les citoyens voisins du site. Mais, en réalité, l'activité principale du comité a consisté à faire la liaison entre le promoteur et les personnes ou organismes représentés au sein du comité. Durant la période de nos observations, de janvier 1998 à décembre 2000, le CASE s'est réuni 16 fois à une fréquence non déterminée.

Le Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques a été créé le 11 novembre 1997 par le conseil d'administration du Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean⁹. Son mandat consistait notamment à contribuer à l'atteinte, et même au dépassement du potentiel estimé de retombées économiques aux plans local (14 %) et régional (46 %), à faire le suivi des résultats obtenus et à faciliter la communication entre les différents partenaires de cette démarche. Dans les faits, ce comité a servi à faire un arbitrage entre les entreprises régionales et la multinationale. Durant la période de nos observations, soit de janvier 1998 à avril 2001, le comité s'est réuni 31 fois jusqu'à l'octroi des derniers lots de construction.

7. La première partie vise à permettre aux citoyens de poser des questions au promoteur sur son projet et sur l'étude d'impact, ainsi que de demander à la commission la production de documents pertinents. La deuxième partie est consacrée à la présentation des mémoires et à l'audition des témoignages verbaux sur le projet.

8. Le CASE comptait 12 membres : deux représentants du promoteur Alcan, quatre représentants de la Ville d'Alma, quatre résidents des secteurs limitrophes, deux organismes à vocation environnementale.

9. Le comité était composé de deux représentants de la Ville d'Alma, de deux représentants d'Alcan, de deux représentants de l'Association régionale des commissaires industriels (l'ARCI), d'un représentant du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie (MICT) du gouvernement du Québec.

LE BILAN DE LA PARTICIPATION ET DE LA CONDUITE DES ACTEURS¹⁰

Malgré ces dispositifs, le bilan de la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts est plutôt partagé. En effet, la participation semble avoir eu peu d'effet sur l'*empowerment* de la communauté locale, Alma, et, plus particulièrement, des voisins immédiats du site industriel affectés directement par les travaux de construction¹¹. Également, la participation n'a pas eu d'effet significatif sur la façon de faire du promoteur. Nous analysons ces résultats à partir de deux types de facteurs: 1) les facteurs institutionnels, soit la procédure d'ÉIE et les dispositifs participatifs afférents, et 2) les facteurs sociaux, soit la conduite des acteurs.

En ce qui concerne les facteurs de type institutionnel, rappelons d'abord que l'ÉIE intervient tardivement dans le processus décisionnel, soit après que les principales composantes du projet furent déterminées par le promoteur. Aussi, le choix du site, décision déterminante sur le plan des incidences sociales puisque le complexe industriel est situé en milieu habité, n'a pas été soumis à l'ÉIE ni à la consultation. L'analyse comparative des sites envisagés a été réalisée avant le déclenchement de l'ÉIE. Le rapport d'étude d'impact se limite à présenter sommairement les considérations économiques et politiques sur lesquelles s'appuie la décision¹². Le deuxième facteur explicatif concerne la qualité et la pertinence de l'information produite par l'ÉIE. L'étude d'impact qui comporte de nombreuses lacunes¹³ ne permet pas d'établir les enjeux du projet. Par exemple, malgré la somme des informations colligées dans l'étude d'impact sur les émissions atmosphériques et les rejets liquides estimés, il est pratiquement impossible de savoir si la réalisation du projet a un effet sur la santé des populations limitrophes ou s'il y a des risques associés. Le troisième facteur, influençant négativement le bilan de la participation, concerne l'absence d'une méthode d'intégration des données tout au long du processus d'ÉIE. En effet, chaque étape a donné lieu à la réalisation de rapports de synthèses distincts¹⁴ qui se caractérisent par une structuration de l'information différente, rendant leur usage très difficile aux fins de la compréhension des enjeux et de suivi des impacts. Peut-on alors parler de participation éclairée? Le quatrième

10. Le bilan de la participation et de la conduite des acteurs sont tirés de la thèse de doctorat de CÔTÉ (2004).

11. À ce sujet, voir le bilan des incidences sociales (plus d'une centaine) documentées dans le modèle de suivi des incidences sociales (GAGNON, 2002).

12. Alcan était propriétaire de la plupart des terrains. Étant donné que l'ancienne usine était située à Alma, les pressions exercées par les autorités municipales avec l'appui tacite de la population pour que l'usine soit construite sur le territoire de la municipalité étaient très fortes.

13. Parmi les lacunes relevées figuraient la non-correspondance entre la description et l'analyse des impacts sur le milieu humain, le manque de justesse de l'évaluation et le manque de précision dans le libellé et la documentation des impacts (GAGNON, 2002).

14. Il s'agit du rapport de préconsultation, du rapport d'étude d'impact, de l'analyse environnementale du ministère de l'Environnement, du rapport de la commission d'enquête et d'audience publiques du BAPE.

facteur retenu concerne le suivi des préoccupations des participants. Les deux consultations n'ont pas servi à identifier et à prendre en compte des conséquences sociales et environnementales dans la planification du projet et l'élaboration de mesures de suivi, mais plutôt à répondre aux questions des participants et à trouver des solutions de communication publique aux problèmes susceptibles d'en affecter l'acceptabilité sociale. En nous basant sur l'information disponible, nous n'avons pas trouvé d'indication, ni chez le promoteur, ni dans les comités de suivi, sur la manière dont celles-ci ont été considérées ou incorporées à un moment ou l'autre de l'évaluation et du suivi. En ce qui concerne plus particulièrement l'audience publique, après une analyse approfondie du *verbatim* et de l'ensemble de la documentation, il apparaît clairement que plusieurs préoccupations, valables selon nous, par exemple celles relatives à la santé, n'ont pas été analysées.

À l'étape du suivi, les attentes et les préoccupations sociales exprimées lors des consultations sont demeurées sans réponse. Aussi, le CASE n'a établi aucune procédure de suivi des impacts au sens propre du terme¹⁵, c'est-à-dire une procédure par laquelle on relève et analyse les impacts pouvant résulter de changements non prévus ou de changements qui ont été anticipés, mais mal évalués dans l'étude d'impact, ce qui n'est pas sans conséquence. En effet, par exemple, en réaction aux plaintes reçues des résidents d'un quartier concernant la circulation intense de véhicules lourds, le comité a proposé des mesures d'atténuation pour améliorer la sécurité et réduire les inconvénients. Des mesures ont été prises pour réduire et appliquer les limites de vitesse, ainsi qu'un nouvel horaire limitant les activités de transport à certaines heures. Mais aucune évaluation des impacts n'a été faite. Aussi, les changements occasionnés par l'augmentation de la circulation pour les populations riveraines comme le niveau de bruit ambiant, la contamination de l'air par le sable, la sécurité des résidents, ainsi que les conséquences sociales de ces changements, comme la perte de sommeil, l'augmentation du stress, les changements d'habitude de vie, les risques d'accident, n'ont pas été documentés ni analysés (Côté, 2001). Même si rien n'avait pu être fait parce qu'il était impossible d'arrêter la circulation, ce qui aurait eu pour effet de ralentir, voire d'interrompre les travaux de construction dont l'exécution était assujettie à un échéancier serré, les informations sur les impacts de la circulation auraient pu contribuer à sortir de l'isolement les résidents qui avaient décidé d'exprimer leur mécontentement dans la communauté qui les considérait d'entrée de jeu comme des «chialeurs».

Par ailleurs, au regard de la conduite des acteurs, il est important de mentionner que le projet était perçu par les politiques et la majorité de la population comme essentiel à la survie de la communauté, et partant, bénéficiait d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale. L'entente tacite entre le promoteur et la

15. Et ce, malgré qu'une équipe de chercheurs de l'UQAC (projet MSIAA), travaillant sur cette question, pouvait leur fournir l'information ou l'appui nécessaires.

communauté à cet égard peut être résumée de la façon suivante: sous réserve de la volonté du promoteur de réaliser le projet en partenariat avec le milieu, voire de faire preuve de transparence en diffusant l'information sur le projet et en participant à des instances multipartites de suivi, ainsi que de prendre des mesures pour maximiser les retombées du projet en favorisant la participation des entreprises et l'embauche de main-d'œuvre à l'échelle locale et régionale, le milieu est prêt à faire des sacrifices pour permettre la réalisation du projet.

Selon notre analyse, cette «entente tacite» a eu pour effet d'empêcher une réelle liberté d'expression. Aussi, plusieurs groupes parmi les plus critiques des activités d'Alcan dans la région ont choisi de ne pas se présenter à la préconsultation et de ne pas participer à l'audience publique du BAPE¹⁶. Également, l'entente a eu préséance sur toutes considérations qui auraient pu émerger du processus d'évaluation et de suivi des impacts. Les consultations ont été plutôt l'occasion pour les leaders politiques et économiques de rappeler les termes de l'entente tacite, entre le promoteur et la Ville d'Alma. Plusieurs participants aux consultations avaient même tendance à minimiser les impacts du projet, et cela, même s'il avait été démontré lors de l'audience publique que, malgré l'utilisation de technologies modernes, le mégacomplexe d'Alma avait pour conséquence d'augmenter le niveau des émissions de certains contaminants comparativement à l'ancienne usine.

Le niveau élevé d'acceptabilité sociale a eu en outre une incidence sur le travail des comités de suivi. Lors des entrevues réalisées avec les membres du CASE, certains ont déploré l'attitude *wait and see* du comité, l'expliquant par le niveau élevé d'acceptabilité sociale et la pression ressentie parmi les membres pour qu'ils soient tolérants. Dans le cas de la circulation intense de véhicules lourds dans un quartier résidentiel, lors de la construction, plusieurs membres du comité répétaient, à l'instar des commentateurs dans les médias et de plusieurs élus, que les protestataires n'étaient pas les seuls affectés par les travaux de construction et qu'ils devaient être patients, et cela, d'autant plus qu'il s'agissait d'inconvénients temporaires (Côté, 2001).

En somme, il ressort que la procédure d'ÉIE et les dispositifs participatifs afférents n'ont pas induit de processus d'*empowerment*. Les dispositifs n'ont pas favorisé une prise en compte réelle des préoccupations des participants et des enjeux du projet et l'amorce d'un processus de réflexion à l'échelle de la communauté basé sur les résultats de l'ÉIE. Ils ont plutôt servi à encadrer un processus de négociation en continu des conditions de réalisation du projet. Les dispositifs n'ont pas suscité parmi les participants au suivi l'émergence d'un sentiment de compétence par rapport aux impacts du projet et le développement de la capacité de faire valoir leurs intérêts. En outre, la participation aux comités multipartites n'a pas donné

16. D'ailleurs, les groupes environnementaux représentent une proportion négligeable des participants aux consultations.

lieu à un processus d'appropriation du suivi de la part de leurs membres qui se percevaient comme des observateurs plutôt que comme des participants actifs du suivi. De plus, les dispositifs de participation n'ont pas permis le développement de la capacité des participants à influencer les décisions sur le plan des moyens : les connaissances, les ressources matérielles et la capacité de convaincre. Enfin, le bilan de la participation, quant à la capacité des autorités et des citoyens à travailler ensemble afin d'en arriver à des décisions qui permettent de régler les problèmes ou d'obtenir les résultats désirés, est plutôt décevant. Le cas de la circulation intense de véhicules lourds sur le territoire urbain illustre le manque de communication entre la Ville, les citoyens et Alcan.

CONCLUSION

Eu égard aux concepts de gouvernance environnementale et de participation citoyenne, favorisant l'émergence d'un nouveau modèle de développement durable et viable, les résultats de cette étude de cas tendent à démontrer que la procédure d'évaluation environnementale québécoise et même la formation volontaire de comités de suivi n'ont pas engendré de processus d'*empowerment*, de renforcement des capacités des acteurs territoriaux, voire une meilleure maîtrise par la communauté d'accueil d'un aménagement majeur sur leur territoire d'appartenance. La participation a eu pour conséquence une mise en valeur et un contrôle de l'acceptabilité sociale, par les acteurs dominants (la Ville et le promoteur), au détriment des acteurs faibles, plus démunis, moins organisés et non présents (générations futures). Dans le présent cas, la participation a contribué à renforcer les normes sociales tacites, favorisant ainsi l'autocensure, étant donné l'existence d'un consensus préalable à la participation formelle.

Le cas étudié révèle les limites de la participation citoyenne aux décisions touchant l'environnement, basée exclusivement sur une démarche formelle de nature légale et des stratégies participatives basées exclusivement sur l'initiative individuelle et la volonté de ces derniers d'exprimer leurs préoccupations ou leur opinion ouvertement lors d'une consultation ou au sein de comités multipartites. Comme on l'a vu, les pressions exercées au sein de la communauté, qui percevait le projet comme essentiel à sa survie en raison de l'importance de ses retombées économiques, ont fait obstacle à une participation libre et éclairée où les options demeurent ouvertes jusqu'à l'autorisation du projet. Ce type de situation, qui n'est pas forcément unique – pensons seulement aux pays en voie de développement ou encore aux territoires fragilisés – demande à revoir les formes et les conditions de participation citoyenne, notamment là où l'enjeu économique domine. En effet, l'identification et la prise en compte des conséquences sociales du projet, les modalités de dialogue entre les acteurs sociaux, l'arbitrage plus équitable des intérêts coprésents, tout cela nécessite des modes de participation adaptés à ce type de contexte social, économique et politique. Les lieux de participation formelle

de même que les comités de suivi devraient être indépendants du promoteur. Les organisations responsables de la participation publique, dont le BAPE, devraient aussi garantir, au besoin, l'anonymat, fournir à la communauté une analyse plus fouillée de l'ensemble des préoccupations publiques, assurer un suivi des préoccupations énoncées de même que des engagements du promoteur, eu égard à des objectifs territoriaux, dont la création d'emplois pour les femmes. Pour réaliser ces objectifs, des méthodes d'investigation, telles que les entrevues individuelles, les rencontres de type *focus group*, les forums électroniques de discussion, etc., doivent être utilisées afin de joindre les groupes sociaux et les individus, là où ils vivent, et qui n'osent pas participer à des rencontres trop contraignantes par leurs formalités. De plus, la procédure d'évaluation environnementale devrait être appliquée à la planification territoriale stratégique. Plusieurs questions comme celle des impacts cumulatifs des activités industrielles sur un territoire donné ne peuvent être traitées adéquatement à l'échelle de l'analyse de projets particuliers.

Pour que l'évaluation environnementale puisse prétendre devenir un outil de nouvelle gouvernance et renseigner qualitativement, éclairer les choix collectifs, une révision de cette procédure majeure s'impose: elle doit tenir compte du contexte social et territorial, intégrer toutes les dimensions de la qualité de vie ainsi que les valeurs des parties prenantes, rendre transparents les choix méthodologiques des experts et, enfin, documenter des scénarios dont celui du statu quo. Pour favoriser un *empowerment* des collectivités, inscrit dans une économie et une société du savoir, cela demande d'abord une volonté de la part des acteurs politiques et économiques pour reconnaître l'ensemble des habitants d'un territoire comme des acteurs à part entière, c'est-à-dire comme des producteurs et des détenteurs de savoirs. Les nouvelles responsabilités d'évaluation environnementale collaborative et interactive, confiées à la communauté crie de l'étude du projet de détournement de la Eastmain, seront sans aucun doute source d'enseignements pour les futurs projets d'aménagement affectant les individus et les communautés.

MÉDIAGRAPHIE

- ATKINSON, R. (1998). «Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe», *Les annales de la recherche urbaine*, n^{os} 80-81, 75-84.
- BOTES, L. et D. VAN RENSBURG (2000). «Community Participation in Development: Nine Plagues and Twelve Commandments», *Community Development Journal*, vol. 35, n^o 1, 41-58.
- BRUHN-TYSK, S. et M. EKLUND (2002). «Environmental Impact Assessment: A Tool for Sustainable Development? A Case Study of Biofuelled Energy Plants in Sweden», *Environmental Impact Assessment Review*, n^o 22, 129-144.
- CARRIER, M. et S. CÔTÉ (sous la dir.) (2000). *Gouvernance et territoires ruraux*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

- CÔTÉ, G. (2004). *La participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts environnementaux et sociaux: le cas du complexe industriel d'Alcan à Alma (Québec)*, Thèse présentée comme exigence partielle à l'obtention d'un doctorat en développement régional, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi.
- CÔTÉ, G. (2001). *La dynamique des acteurs dans le suivi des impacts sociaux: le cas du transport lourd dans le rang Scott (Alma, Qc)*, Rapport de recherche, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR).
- FAWCETT, S.B., PAINE-ANDREWS, A., FRANCISCO, V.T., SCHULTZ, J.A., RICHTER, K.P., LEWIS, R.K., WILLIAMS, E.L., HARRIS, K.J., BERKLEY, J.Y., FISHER, J.L. *et al.* (1995). «Using Empowerment Theory in Collaborative Partnerships for Community Health and Development», *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, n° 5, 677-688.
- GAGNON, C. (2002). *Modélisation des incidences sociales: évaluation environnementale et développement régional viable. Rapport de recherche*, Chicoutimi. En ligne, <<http://www.uqac.quebec.ca/msiaa>>.
- GAGNON, C. (2001a). «Gouvernance environnementale et évaluation des impacts sociaux. Un défi de citoyenneté», dans LAURIN, S., KLEIN, J.-L. et C. TARDIF (sous la dir.), *Géographie et société*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- GAGNON, C. (sous la dir.) (2001b). *Les comités de suivi au Québec: un nouveau lieu de gestion environnementale*, Chicoutimi, GRIR/UQAC.
- GAGNON, C. (1996). «L'impact de la grande entreprise sur la dynamique sociospatiale du Saguenay–Lac-Saint-Jean», *Trames, Revue de l'aménagement*, n° 11, 56-62.
- HEWITT DE ALCANTARS, C. (1998). «Du bon usage de gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales, numéro La gouvernance*, vol. LX, n° 1, 109-118.
- JESSOP, B. (1998). «L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 31-51.
- KOTHARI, U. (2001). «Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development», dans COOKE, B. et U. KOTHARI, *Participation: The New Tyranny?*, 139-152.
- LE BOSSÉ, Y.D. et M. LAVALLÉE (1993). «Empowerment et psychologie communautaire: aperçu historique et perspectives d'avenir», *Les Cahiers internationaux de psychologie sociale*, n° 18, 7-20.
- LOINGER, G. (2004). *Prospective stratégique et territorialisation du développement durable*, Rapport de recherche.
- MARGERUM, R.D. (1999). «Integrated Environmental Management: The Foundations for Successful Practice», *Environmental Management*, vol. 24, n° 2, 151-166.
- MERRIEN, F.-X. (1998). «De la gouvernance et des États-Providence contemporains», *Revue internationale des sciences sociales*, 61-72.
- MORIN, R. (1998). «Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal», *Revue de géographie de Lyon*, vol. 73, n° 2, 127-134.
- PALERM, J.R. (2000). «An Empirical – Theoretical Analysis Framework for Public Participation in Environmental Impact Assessment», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 43, n° 5, 581-600.

- RICH, R.C., EDELSTEIN, M., HALLMAN, W. K. et A.H. WANDERSMAN (1995). «Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environmental Hazards», *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, n° 5, 657-667.
- SADLER, B. (1996). «L'évaluation environnementale dans un monde en évolution», Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, Rapport final, Hull, Agence canadienne d'évaluation environnementale et International Association for Impact Assessment.
- STOKER, G. (1998). «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 19-30.
- THIBAUT, A. (1995). «Je participe, tu participes, il consulte... repères et balises pour un bilan de la participation au Québec», dans *La participation du public à l'heure des bilans*, Recueil de textes déposés au quatrième congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, Montréal, 24-25 novembre 1995, 1-11.
- WEBLER T. et S. TULER (2000). «Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, n° 5, 566-595.
- WHITMORE, E. et P. KERANS (1988). «Participation, Empowerment and Welfare». *Revue canadienne de politique sociale*, n° 22, 51-60.
- ZIMMERMAN, M.A. (1995). «Psychological Empowerment: Issues and Illustrations», *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, n° 5, 581-591.