



Recherche appuyé par le
Programme de recherche et de développement à
l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

Analyse et évaluation du fonctionnement de dix comités de suivi environnementale au Québec : étude exploratoire

présenté par
Christiane Gagnon, Laurent Lepage, Mario Gauthier, Gilles Côté, Patrick Champagne,
François Miller et Louis Simard



pour la
Collection de monographies en recherche et développement, 2000



Analyse et évaluation du fonctionnement de dix comités de suivi environnementale au Québec : étude exploratoire

présenté par

Christiane Gagnon, Laurent Lepage, Mario Gauthier, Gilles Côté, Patrick Champagne, François Miller et Louis Simard

pour la

Collection de monographies en recherche et développement, 2000

Numéro de catalogue : EN 105-3/73-2003F-IN

ISBN : 0-662-89284-4

Mise en garde

Le présent rapport a été rédigé avec l'appui du *Programme de recherche et de développement* de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, pour la *Collection de monographies en recherche et développement*. Les opinions, conclusions et recommandations qu'on y exprime sont celles de ses auteurs et ne représentent pas l'avis de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, ni du gouvernement du Canada.

En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a pour objectif, entre autres, "de promouvoir, seule ou en collaboration avec d'autres organismes, la recherche en matière d'évaluation environnementale, de mener des recherches en cette matière et de favoriser l'élaboration de techniques en cette matière, notamment en ce qui a trait aux programmes d'essais "(par. 62(c)).

En janvier 2000, l'Agence s'est dotée d'un programme de recherche et de développement (le Programme) pour aider les ministères et organismes fédéraux, et les autres intervenants, à améliorer les évaluations environnementales. Le Programme avait aussi pour but de relever les défis futurs de façon pertinente et crédible, de manière aussi à encourager l'innovation et l'excellence à l'appui du développement durable. Périodiquement, l'Agence établit les priorités du soutien financier qu'elle accorde en vertu de son Programme. Actuellement, ces priorités sont : la détermination de l'importance des effets environnementaux, le suivi, l'évaluation des impacts sur l'être humain, le cadre régional des effets environnementaux et l'intégration des facteurs du changement climatique à l'évaluations environnementale.

Les rapports de recherche ont pour but de fournir de l'information pertinente et de stimuler la discussion entre les intervenants que l'évaluation environnementale intéresse. Les résultats et conclusions de tous les rapports de la *Collection de monographies en recherche et développement* sont mis à la disposition de tous les gouvernements, de l'industrie, des universités et du grand public, sur le site Web de l'Agence.

Toute correspondance concernant l'information présentée dans le présent rapport doit être adressée :

Laurent Lepage
Chaire d'étude sur les écosystèmes urbains
Institut des sciences de l'environnement
Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succursale Centre-Ville
Montréal, QC H3C 3P8
Courriel : lepage.laurent@uqam.ca

Toute correspondance concernant le Programme de recherche et de développement de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale doit être adressée :

M^{me} Diane Kaiser
Programme de recherche et de développement
Agence canadienne d'évaluation environnementale
200, boul. Sacré-Coeur
Hull (Québec) K1A 0H3
Fax : 819-953-8592
Courriel : rd@ceaa-acee.gc.ca

Équipe de recherche

Responsables

Christiane Gagnon, Ph.D. : Professeure, Département des sciences humaines, Université du Québec à Chicoutimi (UQAC). Coordonnatrice du programme de recherche sur la modélisation du suivi des impacts sociaux de l'aluminerie Alma (MSIAA). Membre du Groupe de recherche et d'intervention régionale (GRIR).

Laurent Lepage, Ph.D. : Professeur, Département de science politique et Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal (UQAM). Titulaire de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains.

Chargés de projet

Gilles Côté, LL.B, M.Sc. : Candidat au doctorat en développement régional, UQAC. Titulaire d'une maîtrise en géographie et d'un certificat de deuxième cycle en environnement.

Mario Gauthier, Ph.D. : Chercheur à la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains. Titulaire d'un doctorat en études urbaines de l'INRS-Urbanisation/UQAM.

Autres collaborateurs

Patrick Champagne, B.A. : Agent de recherche à la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains. Candidat à la maîtrise en sciences de l'environnement de l'UQAM.

François Miller, M.Sc. : Agent de recherche à la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains. Titulaire d'une maîtrise en sciences de l'environnement de l'UQAM.

Louis Simard, M.A. : Candidat au doctorat, Institut d'études politiques, Centre de sociologie des organisations, CNRS. Chercheur à la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains. Titulaire d'une maîtrise en sciences politiques de l'UQAM.

Tables des matières

1. Introduction

- 1.1 Comités de suivi et nouvelle gestion de l'environnement : contexte et enjeux
- 1.2 Objectifs de la recherche

2. Méthode de recherche

3. Description des cas

- 3.1 Comité d'aménagement et de suivi environnementale (CASE) l'aluminerie Alcan à Alma
- 3.2 Comité de suivi pour la maximisation des retombées économique de l'aluminerie Alcan à Alma
- 3.3 Comité de citoyens du projet Magnola
- 3.4 Coalition pour un Magnola propre
- 3.5 Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada inc. Usine Saint-Constant
- 3.6 Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Ciment Saint-Laurent)
- 3.7 Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Les Entreprises Berthier)
- 3.8 Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Bédard-Cascades) Problématique et contexte d'émergence
- 3.9 Comité permanent de suivi des eaux usées de la Communauté urbaine de Montréal
- 3.10 Groupe consultatif élargi sur la problématique des sédiments contaminés du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal
- 3.11 Synthèse et analyse des cadres formels

4. Analyse du fonctionnement concret des comités de suivi

- 4.1 L'information
 - 4.1.1 Présence d'un acteur central
 - 4.1.2 Retenue ou transparence
 - 4.1.3 Information et interprétation du mandat
- 4.2 Les règles et les procédures
 - 4.2.1 Acheminement des plaintes
 - 4.2.2 Déroulement des réunions
 - 4.2.3 Interprétation du mandat
- 4.3 L'expertise
 - 4.3.1 Connaissances scientifiques
 - 4.3.2 Connaissances vernaculaires
 - 4.3.3 Connaissances fonctionnelles et aptitudes pour les relations interpersonnelles

- 4.4 Le contexte organisationnel
 - 4.4.1 Influence des systèmes externes sur le comité
 - 4.4.2 Influence du comité sur d'autres systèmes
 - 4.4.3 Liens en dehors du comité
- 4.5 L'évolution du système d'action et les apprentissages
 - 4.5.1 Investissement des citoyens
 - 4.5.2 Évolution du système d'action

5. Évaluation de l'efficacité et recommandations

- 5.1 Cadre institutionnel et organisationnel
- 5.2 Gestion effective et opérationnelle
- 5.3 Mise en œuvre

6. Conclusion

Annexe 1

Bibliographie

Liste des Tableaux et Figures

Tableau 1 : Synthèse des activités de collecte des données

Tableau 2 : Tableau synoptique des cadres formels

Tableau 3 : Les conditions de réussite de la gestion intégrée de l'environnement en action selon R.D. Margerum

Figure 1 : Localisation des comités

1. Introduction

Cette recherche sur les comités de suivi environnementale¹ a été réalisée conjointement par la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains de l'Université du Québec à Montréal et par le Groupe de recherche et d'intervention régionale de l'Université du Québec à Chicoutimi, pour le compte de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Le premier chapitre expose la problématique du suivi environnementale, le contexte d'émergence des comités de suivi, ainsi que les objectifs principaux et secondaires de la recherche. Le deuxième chapitre présente la méthode de recherche qui s'appuie sur une analyse qualitative et comparative de dix études de cas de comités de suivi environnementale. Le troisième chapitre décrit le cadre formel, c'est-à-dire les principales composantes de chacun des dix comités à l'étude: la problématique, le contexte d'émergence, le mandat et les objectifs, la composition, le mode de financement et les réalisations. Le quatrième chapitre propose une analyse du fonctionnement concret des comités de suivi. Il expose, à partir d'entretiens et d'observations réalisés, des constats et des enjeux présentés par les différents acteurs. Puis, le cinquième chapitre propose une évaluation de l'efficacité des comités de suivi et soumet des recommandations devant permettre d'en améliorer le rendement. La conclusion indique la portée et les limites de notre étude, et propose des suites possibles pour mieux comprendre le fonctionnement des lieux de concertation que sont les comités de suivi environnementale.

1.1 Comités de suivi et nouvelle gestion de l'environnement : contexte et enjeux

Après plus de 25 ans d'administration publique de l'environnement, on assiste au Canada et au Québec, comme ailleurs dans le monde, à l'émergence de nouveaux modes de gestion de l'environnement pouvant répondre aux exigences et à la complexité de la « société du risque » et réagir à l'échec de la planification rationnelle proposée comme modèle de gestion étatique et centralisée de l'environnement (Larrue; Lascoumes, 1999 ; Lascoumes et Le Bourhis; Lepage et Gauthier; Lepage). La planification rationnelle, comme modèle d'aide à la décision, « a permis de construire une démarche "rationnelle" établissant une déduction entre la connaissance d'une situation de fait et les changements que l'on veut y introduire » (Hamel: 62). Sur la base de ce constat, il y aurait une mise en valeur de la raison grâce à la science, qui est devenue l'outil principal de l'aide à la décision. Le choix apparemment honorable de fonder la décision et la gestion de l'environnement sur la connaissance scientifique a cependant rapidement engendré, selon G. Barouch, plusieurs effets pervers.

La planification rationnelle est basée sur une logique fermée et peu souple, qui a « tendance à réduire la réalité aux représentations et aux modèles fournis par les logiques et langages disciplinaires (langages économiques, techniques, réglementaires, etc.). » (Barouch: 1989). De plus, le diagnostic dépend souvent des outils disponibles pour régler le problème, puisque l'expert oriente son analyse en fonction des solutions qu'il connaît. Enfin, l'inertie des logiques administratives et des paradigmes scientifiques contraste avec les transformations rapides des problématiques environnementales. La planification rationnelle produit rapidement une incompatibilité entre la politique environnementale et les pratiques sur le terrain.

Les nouveaux modes de gestion de l'environnement, soit la gestion élargie ou la gestion intégrée, s'orientent plutôt vers une participation élargie, voire vers une plus grande maîtrise de la part des populations locales et régionales, de la qualité de leur environnement et de leur territoire (Gagnon, 1995b). Ces modes de gestion se caractérisent d'une part par une intervention publique plus intégrée (intersectorielle) et décentralisée, au-delà des strictes procédures de l'évaluation environnementale (ÉE) et d'autre part par une dynamique de concertation entre des acteurs dont les intérêts sont parfois divergents (Lascoumes, 1994, Lepage). Ils visent aussi à intégrer les phases de planification, d'évaluation, de mise en œuvre et de suivi dans un processus de concertation et d'échanges entre les divers acteurs (Born et Sonzogni; Cornford et al.; Lang; Gardner; Mermet; Margerum et Born; Margerum). Ces nouveaux modes de gestion s'inscrivent donc dans une lourde tendance mondiale structurelle, où les thèmes de régionalisation, d'évaluation des impacts, de consultation, de gouvernance environnementale et de responsabilisation des acteurs donnent naissance à des pratiques sociales et à des arrangements organisationnels dominés par le partenariat entre les acteurs privés, publics et associatifs (Gagnon et Fortin; Gagnon et Klein; Turcotte). Cette tendance apparaît aussi dans la pratique industrielle, notamment dans les normes ISO 14001, qui force les entreprises à se doter de comités de liaison pour assurer une transparence de l'information et de meilleures pratiques industrielles.

1 - L'expression « comité de suivi » désigne des comités composés de divers groupes de participants (entreprises, élus locaux, citoyens, experts, fonctionnaires, groupes environnementaux, etc.) chargés d'assurer la mise en œuvre des programmes de suivi, de contrôle et de surveillance, voire de vigilance concernant l'environnement. Dans le présent volume, nous adoptons une définition large de la notion d'impact sur l'environnement pour inclure les impacts sociaux et économiques.

Par ailleurs, la révision des procédures d'ÉE, engagée par les gouvernements durant la dernière décennie, permet une prise en compte de dimensions telles que le développement durable, l'évaluation stratégique des politiques, des

plans et des programmes (PPP), l'évaluation des impacts sociaux (ÉIS) (Gagnon, 1995a, 1995c), l'évaluation des impacts cumulatifs et induits à l'échelle régionale ainsi que la prise en compte de la biodiversité. Désormais, l'ÉE fait appel à la participation du public à toutes les étapes du plan de changement, notamment en amont et en aval de l'évaluation des PPP ainsi que lors de la surveillance environnementale et du suivi des impacts (Gagnon et al.; Gagnon, 2001; Gauthier et al.).

L'émergence des comités de suivi au Canada et au Québec s'inscrit dans cette tendance à faire participer le public à la gestion de l'environnement (Gauthier et Simard; Germain; Green; Lynn et Busenberg). On retrouve différents exemples de ce mode de gestion de l'environnement, tels que le programme Stratégies d'optimisation d'écosystèmes régionaux (STOPER) (De Coninck et al.; Vasseur et al.), les comités Zones d'intervention prioritaires (ZIP) (Burton, 2000), les comités consultatifs de citoyens des « Remedial Action Plan » (Knaap et al., 1998) en Ontario et du bassin des Grands Lacs (Rabe, 1996), les comités de vigilance en matière de gestion des déchets au Québec (Gauthier et Simard; Leduc et André) et aux États-Unis (Petts, 1995) ainsi que les comités de suivi d'activités industrielles d'importance en milieu urbain (Gagnon et Côté; Hamel-Fortin, 1998).

Selon le *Guide de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement* du ministère de l'Environnement du Québec (Québec, 1998c), le suivi environnementale « consiste à étudier, pendant une période de temps déterminée, la nature, l'intensité et l'évolution de certains processus ou phénomènes naturels présumément perturbés par un projet et pour lesquels l'étude d'impact et l'état des connaissances ne permettent pas de porter un jugement éclairé sur l'impact appréhendé » (p.10). Selon le Guide de préparation d'une étude approfondie à l'intention des promoteurs et des autorités responsables (ACÉE, 1997b), le suivi consiste notamment à « vérifier la justesse de l'ÉE et à déterminer l'efficacité des mesures d'atténuation qui ont été mises en œuvre » (p.63). Dans les deux cas, le suivi mène généralement à la rédaction d'un rapport de suivi et de surveillance environnementale².

Tant dans les procédures canadienne que québécoise, le promoteur inclut en principe dans son étude d'impact les activités de suivi et de surveillance qu'il entend réaliser pour la zone d'étude (ACÉE, 1997b; Québec, 1998c). Mais cela se limite généralement à la dimension biophysique de l'environnement. Ce programme de surveillance et de suivi trace les grandes lignes des mesures à mettre en place durant les phases de construction, mais surtout d'exploitation. L'étude peut décrire les composantes du milieu qui feront l'objet d'un programme de suivi, la démarche méthodologique générale, les protocoles et les méthodes pour la mise en œuvre du programme, notamment au niveau de l'échantillonnage et de l'analyse. Elle peut également décrire les moyens proposés pour communiquer les résultats des programmes de suivi et de surveillance, tels que la formation d'un comité de vigilance composé de représentants du milieu.

Comme le souligne l'étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale (Sadler), les mécanismes de suivi de l'évaluation de l'impact sur l'environnement sont peu développés, surtout en comparaison des activités préalables à la décision. Cela s'applique particulièrement à ce qui a trait à l'impact social (Boothroyd; Gagnon 1995a; Sadler).

Au sens large du terme, le suivi comprend des activités de surveillance et de contrôle. En somme, « le processus de suivi a pour buts : d'assurer l'exécution des conditions d'approbation des projets; de vérifier le respect des normes environnementales et la performance environnementale; de composer avec les changements et les circonstances imprévues; d'adapter les plans d'atténuation et de gestion des conséquences; de tirer des leçons de l'expérience et d'en diffuser les résultats afin d'améliorer le processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement ainsi que la planification et la réalisation des projets » (Sadler: 154). Le suivi environnementale devient donc primordial si l'on veut « doter le processus d'évaluation d'une fonction de contrôle de la qualité postérieure à la décision » (Ibid.: 160).

Dans son premier rapport remis au Cabinet fédéral (Canada, 1997), le Commissaire à l'environnement et au développement durable souligne que « la gestion par le gouvernement fédéral des questions liées à l'environnement ou au développement durable présente des faiblesses » (p.11). Celles-ci concernaient l'écart entre les objectifs que s'était fixés le gouvernement fédéral et les réalisations concrètes. Le Commissaire note que « dans de nombreux domaines, la performance du gouvernement fédéral est loin de répondre aux objectifs énoncés » (Canada, 1999: 7). Il constate également un manque de coordination entre les ministères en ce qui concerne les problématiques horizontales, qui sont fréquentes dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Enfin, le Commissaire dénombre plusieurs lacunes quant à l'examen du rendement de la gestion de l'environnement et à la communication d'information au Parlement, examen nécessaire à l'élaboration des politiques et des programmes.

2 - La Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) distingue la surveillance, le suivi et le contrôle. « La surveillance consiste essentiellement à s'assurer que les travaux sont réalisés conformément aux exigences de la décision gouvernementale, notamment en ce qui a trait aux mesures d'atténuation prévues au moment des travaux de construction et des normes pour l'exploitation. Le contrôle, qui est sous la responsabilité de l'autorité publique, consiste à s'assurer du respect des recommandations du Ministère et à examiner l'efficacité du programme de suivi mis en place par le promoteur » (Québec, 1998b : 10).

En 1998, le Commissaire a consacré un chapitre à l'ÉE, qu'il qualifie d'outil de première importance du développement durable. Il souligne les incertitudes que présentent les effets prévus et l'efficacité des mesures d'atténuation et juge important de renforcer la mise en œuvre du programme de suivi de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Il conclut qu'une surveillance plus étroite des mesures d'atténuation et du suivi des résultats permettrait d'améliorer l'ÉE (Canada, 1998 : 6-30). Cependant, tant dans les rapports du Commissaire que dans les réponses de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, il n'est pas question des comités de suivi. Pourtant, de nombreux comités existent et ils joignent les acteurs territoriaux au suivi.

Au Québec, certains décrets gouvernementaux de projets incluent depuis plusieurs années des prescriptions relatives non seulement au suivi environnemental, mais également à la formation de comités de suivi, notamment dans le domaine de la gestion des déchets. Des comités se sont également formés à la suite d'initiatives de la part d'entreprises, de municipalités, de groupes d'intérêt ou de citoyens. Selon certains auteurs (André *et al.*, 1999; Gagnon, 2001; Leduc et André, 1999; Leduc et Raymond, 2000), ces comités semblent *a priori* aptes à améliorer la circulation de l'information, à favoriser la transparence de l'entreprise, à tenir compte des inquiétudes des citoyens, à trouver des solutions adaptées aux différentes problématiques, à revoir l'évaluation environnementale des projets, à accélérer l'apprentissage des acteurs et à maintenir la participation du public au processus d'ÉE. Toutefois, ces retombées positives des comités de suivi n'ont pas été étayées par des enquêtes de terrain approfondies. En outre, malgré la prolifération de ces comités un peu partout dans le monde, on connaît très peu de choses sur leur fonctionnement, leur mission, leur mandat, leur composition et leurs principales activités et actions. De plus, on possède peu d'informations permettant d'évaluer leur efficacité à vérifier la justesse des évaluations environnementales, à tenir compte de la dimension sociale des projets et à mettre en œuvre des mesures visant à atténuer les effets négatifs des projets³ pour l'environnement.

1.2 Objectifs de la recherche

L'objectif principal est de comprendre le fonctionnement de dix comités de suivi environnemental afin d'en évaluer l'efficacité.

Les objectifs secondaires consistent :

- observer, documenter et analyser le fonctionnement concret de dix comités de suivi environnemental dans cinq régions administratives du Québec : Estrie, Lanaudière, Montérégie, Montréal et Saguenay – Lac-Saint-Jean;
- identifier le rôle des acteurs sociaux (élus locaux, industriels, groupes environnementaux, citoyens, représentants du gouvernement, etc.) qui participent à la concertation;
- analyser la contribution des comités étudiés aux différents aspects du processus d'évaluation environnementale des projets : justesse des évaluations des effets, cadres régionaux des effets cumulatifs, atténuation des effets, etc.
- proposer des moyens d'intervention et des recommandations pour améliorer l'efficacité des comités de suivi.

3 - Comme le montre la bibliographie annotée concernant la surveillance et le suivi de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE, 1997a), il existe peu d'études sur la participation du public au suivi environnemental

2. Méthode de recherche

La présente recherche s'appuie sur une démarche empirique approfondie (entretiens semi-dirigés, analyse documentaire, observations directes) et sur une analyse à la fois qualitative et comparative de dix comités de suivi environnemental dans un sens élargi. Le choix des cas a été basé sur la définition suivante: un comité de suivi est un comité mixte (pouvant regrouper l'entreprise, des élus locaux, des citoyens, des experts, des fonctionnaires, des groupes environnementaux, etc.) qui assure, sur autorisation ou volontairement, le suivi et la surveillance environnementale (pouvant inclure les répercussions humaines, sociales et économiques). Le groupe consultatif élargi sur la problématique des sédiments contaminés du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal ne correspond pas exactement à cette définition parce qu'il se développe en amont du projet. Pourtant, nous trouvons important de considérer ce comité car le projet de décontamination relèvera éventuellement de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et car le comité suit toutes ses étapes. Le recours à la participation du public, de plus en plus fréquente dans la gestion de l'environnement, nous permet de croire que ce cas illustre

l'avènement d'un nouveau modèle de comité de suivi. Les cas choisis ne forment pas un échantillon des comités de suivi au Québec⁴ au sens statistique du terme, mais ils représentent tout de même plusieurs types de pratiques, de projets, sur des territoires diversifiés (figure 1). Cette étude est exploratoire en ce sens qu'elle est une première tentative pour comprendre les activités de ces comités et leur contribution au suivi environnementale, aucune recension générale des comités de suivi environnementale n'ayant été faite au Québec⁵.

En plus d'assurer une bonne représentation du territoire québécois (5 *régions administratives*), cet échantillon comprend des comités pour lesquels des ententes de recherche existent depuis quelques années déjà. Les comités de suivi ont été sélectionnés parce qu'ils partagent des éléments de contexte comparables qui sont susceptibles d'enrichir la discussion et d'accroître la portée des résultats de l'étude :

- les activités faisant l'objet d'un suivi sont reliées à des projets d'envergure susceptibles d'avoir de nombreux effets sur l'environnement et les collectivités riveraines;
- les sites se situent au voisinage immédiat de secteurs urbanisés;
- le territoire d'implantation des projets accueille un large éventail d'activités, potentiellement conflictuelles;
- les activités sont complexes et variées (usines manufacturières dans les domaines de l'aluminium, du magnésium, du ciment, lieux d'enfouissement sanitaire, incinérateurs, activités portuaires, etc.);
- la présence d'une grande variété d'acteurs territoriaux (y compris, dans certains cas, le gouvernement fédéral) permet de vérifier l'efficacité des comités en ce qui concerne l'acquisition de compétence dans le domaine des relations et la prévention des conflits.

Les activités de collecte des données pour l'ensemble des cas sont résumées au tableau 1.

4 - Notre étude ne visait pas à étudier tous les comités de suivi environnementale québécois.

5 - Quelques études spécifiques ont cependant été réalisées dont l'une porte sur les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets (Rocher, 2000) et une autre est une analyse sommaire réalisée à partir de trois études de cas (Leduc et André, 1999).

Tableau 1 -Synthèse des activités de collecte des données

Nom complet du comité	Municipalité	Nom abrégé	Observations directes	Nombre de participants	Nombre d'entretiens
Comité d'aménagement et de suivi environnementale de l'aluminerie Alcan à Alma	Alma	CASE Alma	Oui	12	12
Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques de l'aluminerie Alcan à Alma	Jonquière	CRCD	Oui	8	8
Comité de citoyens de projet Magnola	Asbestos	Comité de citoyens Magnola	Non	12	7
Coalition pour un Magnola propre	Asbestos	Coalition Magnola	Non	5	3
Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada inc. Usine de Saint-Constant	Saint-Constant	Comité de citoyens Lafarge	Oui	8	5
Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Ciment Saint-Laurent)	Joliette, Notre-Dame-des-Prairies, Saint-Thomas	COSE Ciment Saint-Laurent	Non	8	6
Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Les Entreprises Berthier)	Joliette	COSE EBI	Oui	17	8
Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Bédard-Cascades)	Joliette	COSE Bédard-Cascades	Non	11	5
Comité permanent de suivi des eaux usées de la Communauté urbaine de Montréal	Montréal	Comité permanent de la CUM	Non	12	6
Groupe consultatif élargi sur la problématique des sédiments contaminés du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal	Montréal	Groupe consultatif du secteur 103	Oui	16	9
			Total	109	69

Contexte du choix des cas à l'étude

Les comités CASE Alma et du Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) faisaient déjà partie d'un vaste programme de recherche sur la modélisation du suivi de l'impact social du complexe industriel Alma (Alcan) ⁶. Le Groupe consultatif du secteur 103 du port de Montréal est intégré dans une enquête sur la gestion du fleuve Saint-Laurent, pilotée depuis trois ans par l'équipe de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains⁷. Deux chercheurs de cette équipe effectuent, de leur côté, de l'observation participante au comité COSE EBI depuis ses débuts⁸. Le comité COSE Ciment Saint-Laurent fut choisi parce qu'il a donné naissance à COSE Lanaudière, organisme qui se voue au suivi environnementale dans la région de Lanaudière. Ce dernier pilote également le comité Bédard-Cascades. De plus, les auteurs de cette recherche ont jugé pertinent d'étudier le Comité permanent de suivi des eaux usées de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), puisque la problématique des eaux usées est l'une des plus importantes en milieu urbain et que sa gestion est l'une des premières grandes initiatives de prise en charge de l'environnement par l'État, c'est-à-dire le Programme d'assainissement des eaux du Québec et le Programme d'assainissement des eaux usées municipales. Enfin, le comité de citoyens Magnola et la Coalition Magnola ont été choisis pour leur caractère controversé dans la région de l'Estrie, mais aussi parce qu'ils réfèrent à un projet industriel⁹.

Techniques de collecte des données

La collecte de données a été effectuée selon trois techniques complémentaires, soit la recherche documentaire, l'observation directe et les entretiens semi-dirigés (tableau 1).

En ce qui concerne la recherche documentaire, nous avons consulté principalement des écrits scientifiques, des rapports gouvernementaux, la documentation provenant des comités de suivi (comptes rendus de réunions, documents publiés par les comités), de la documentation corporative et une revue de presse.

Pour ce qui est de l'observation directe, nous avons été à même d'observer le travail des comités lors de réunions, et ce dans la moitié des cas¹⁰. Depuis la création du COSE EBI et du groupe consultatif du secteur 103, des membres de l'équipe de recherche ont été à la fois observateurs et participants : en tant qu'animateur, dans le premier cas, ou comme membre du comité à titre d'expert, dans le second cas. Dans le cas des comités Case Alma et CRCD, un des membres de l'équipe a fait un travail d'observation pendant plus de deux ans.

Pour les entretiens semi-dirigés, des 109 personnes présentes aux comités à l'étude, nous en avons rencontré 69, c'est-à-dire 63% du nombre total des participants. Nous avons sélectionné les acteurs de manière à rencontrer, pour l'ensemble des comités, au moins un représentant de chaque catégorie d'intervenants (le promoteur, des citoyens, des municipalités, des organismes du milieu, des instances publiques, etc.). Les entretiens, d'une durée moyenne de 1h, étaient menés à l'aide d'une grille (annexe 1) adaptée à la problématique du suivi environnementale. Pour les cas de COSE-Ciment Saint-Laurent, COSE-EBI, COSE-Bédard-Cascades, du comité permanent de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et du groupe consultatif du secteur 103, les entrevues se sont déroulées entre le 5 janvier et le 15 février 2001. Dans les autres cas, les entretiens ont eu lieu entre le 5 mai 2000 et le 9 février 2001.

6 - Sous la direction de la professeure-chercheuse Christiane Gagnon.

7 - Sous la direction du professeur-chercheur Laurent Lepage.

8 - Mario Gauthier et Louis Simard.

9 - Les complexes d'Alcan et de Magnolia font partie des premiers grands projets industriels assujettis à la PEEIE. En effet, même s'ils étaient inclus dans le Règlement sur l'évaluation des impacts de 1980, les articles 2j), n) et p) concernant les grands projets industriels, ils n'ont été mis en vigueur que dans le Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation des impacts de 1996. Les gouvernements qui se sont succédé ont toujours craint que ces articles ne rendent « le Québec moins concurrentiel face aux États américains et aux autres provinces canadiennes pour attirer de nouvelles industries au Québec » (Meunier et Gagnon, 1996 : 59).

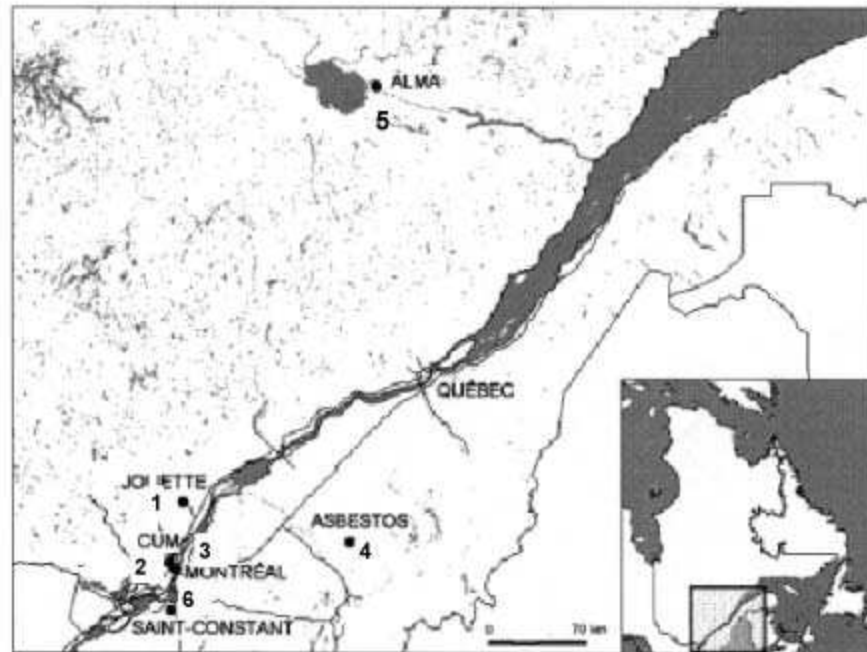
10 - Plusieurs comités ne se sont pas réunis durant la période de l'étude (15 novembre 2000 au 31 mars 2001).

L'analyse des données

L'analyse des données recueillies s'est faite en deux temps. Nous avons d'abord étudié le cadre formel des comités à l'aide de la documentation disponible (chapitre 3), puis ensuite étudié leur fonctionnement, à l'aide des observations et des entretiens (chapitre 4). Cette analyse est entre autres inspirée de la méthode d'analyse stratégique (Friedberg, 1988), qui consiste à se servir des données recueillies lors des entretiens semi-dirigés et des observations pour expliquer la dynamique entre les différents membres des comités et les stratégies que ceux-ci développent. L'analyse suit une méthode inductive, dans la mesure où elle repose sur des études de cas et ne formule pas à priori d'hypothèses fortes, ce qui permet d'intégrer les constats de la recherche empirique. En effet, c'est à partir des propos des acteurs et de nos observations que nous pouvons mieux connaître le fonctionnement des comités de suivi et de proposer des hypothèses qui visent une explication plus générale¹¹.

De ces entretiens et observations se dégage un ensemble de constats et d'enjeux, à partir desquels a été élaborée une grille d'évaluation de l'efficacité du fonctionnement des comités de suivi, intégrant des éléments de la littérature qui concernent des études de cas semblables (chapitre 5). Nous nous inspirons plus précisément des conditions de réussite de la gestion intégrée de l'environnement telles que formulées par R.D. Margerum (1999). L'évaluation de l'efficacité nous permet de formuler des recommandations visant à améliorer le fonctionnement des comités de suivi.

Figure 1 -Localisation des comités



Légende :

1. COSE EBI, COSE Bédard-Cascades et COSE Ciment Saint-Laurent
2. Comité permanent de la CUM
3. Groupe consultatif du secteur 103
4. Coalition Magnola et Comité de citoyens Magnola
5. CASE Alma et CRCD
6. Comités de citoyens Lafarge

11 - Pour plus de détails sur la démarche méthodologique de l'analyse stratégique, voir les annexes méthodologiques dans Crozier et Friedberg (1977) et Friedberg (1994).

3. Description des cas

Dans ce chapitre, nous présentons le contexte d'émergence de chacun des comités, leur mandat et leurs objectifs, leur composition, leur mode de financement et leurs réalisations concrètes. À la fin du chapitre, un tableau synoptique et une synthèse des dix cadres formels dégagent les principaux éléments.

3.1 Comité d'aménagement et de suivi environnementale (CASE) l'aluminerie Alcan à Alma

Problématique et contexte d'émergence

La Société Alcan aluminium Ltée exploite depuis 1944 une usine d'électrolyse destinée à la production d'aluminium de première fusion et située à Isle-Maligne (Alma, Québec). L'entreprise a établi un programme de modernisation de ses installations dans laquelle étudie la possibilité de remplacer ses usines de technologie Söderberg. À la fin de la décennie 1980, elle lance un projet de modernisation de sa vieille usine d'Isle-Maligne (Alma), mais l'abandonne temporairement en 1991, pour le reprendre en 1996.

Le projet consiste à construire un complexe industriel dont les principales composantes sont les suivantes :

- six salles de cuves d'électrolyse, dont quatre en ligne, totalisant 1 km et deux autres salles de cuves de ½ km d'une capacité de 407 000 t/an;
- un système de déchargement et d'entreposage des matières premières (silos d'alumine et de coke et des réservoirs de brai);
- un atelier de revêtement des cuves dans lequel sont installées (« brasquage ») et enlevées (« débrasquage ») les garnitures internes (réfractaires et carbone) des cuves d'électrolyse;
- une usine de fabrication des anodes;
- un centre de coulée.

Le projet prévoit également l'aménagement de nombreuses infrastructures connexes dont une voie ferrée, un gazoduc, une ligne d'alimentation électrique, des bassins de rétention des eaux de ruissellement du site et un émissaire de rejet des eaux pluviales.

Le complexe industriel occupe une superficie d'environ 80 hectares dans la partie centrale de l'île d'Alma, qui fait partie intégrante du territoire de la ville d'Alma. Le site se situe à proximité d'un secteur urbanisé, à moins de quatre kilomètres du centre-ville d'Alma. De plus, le territoire de l'île d'Alma accueille plusieurs types d'activités en agriculture et en tourisme et loisirs. Enfin, le site est contigu à des secteurs résidentiels, la maison la plus proche se trouvant à 600 mètres du complexe industriel.

Pour la première fois dans l'histoire de la construction des alumineries au Québec, le projet est soumis à l'application de la PEEIE qui comporte l'obligation d'effectuer une étude d'impact et la possibilité de tenir une enquête publique. Conformément au processus de la PEEIE, le promoteur a déposé un avis de projet le 10 septembre 1996. Suivant la recommandation du ministère de l'Environnement du Québec, Alcan a procédé à une consultation préliminaire auprès de 2181 personnes¹² avant de procéder à l'étude d'impact. Par la suite, on note les événements suivants :

12 - Les « publics prioritaires » visés par la consultation préliminaire du promoteur sont les employés de l'entreprise et les résidents des secteurs concernés appelés « voisins ». Ce groupe comprend six cents personnes ou familles qui résident dans la périphérie immédiate du site de la future usine. Les publics consultés comprennent également plus de deux cents organismes et groupes de pression dans différents domaines à l'échelon local, régional et provincial.

- 18 avril 1997 : dépôt de l'étude d'impact par le promoteur;
- juin et août 1997: audience publique du *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* Québec, 1997);
- 9 octobre 1997 : transmission du rapport de la commission du BAPE au ministre de l'Environnement;

- janvier 1998 : émission du décret gouvernemental autorisant le projet;
- 19 février 1998 : annonce publique du début des travaux.

Le projet soulève de nombreux enjeux environnementaux (émissions atmosphériques, rejets dans l'eau, gestion des déchets de production, risques technologiques, etc.) et sociaux (nuisances durant la période de construction et d'exploitation, retombées économiques locales et régionales, emplois, formation, etc.). Le suivi fait également partie des enjeux énoncés par le promoteur dans l'étude d'impact et par les participants lors de l'audience publique du BAPE. À cet égard, la commission du BAPE a souligné dans son rapport la nécessité d'implanter des mécanismes de suivi permettant la participation non seulement des autorités municipales et des organismes régionaux, mais aussi du public. De plus, afin d'encourager la participation populaire, elle recommande la mise en place « d'un mécanisme d'information et de rétroaction facilement accessible aux résidents » (p.124). La commission du BAPE a proposé la création d'un comité de suivi environnementale dont le mandat serait de recevoir l'information relative aux activités et aux résultats du suivi (Québec 1997 : 121).

Mandat et objectifs

Donnant suite à cette recommandation, le conseil municipal de Ville d'Alma a créé, en mars 1998, le Comité d'aménagement et de suivi environnementale (CASE)¹³. Les objectifs généraux du comité, tels que libellés dans la résolution du conseil, sont de :

- participer à la planification de l'aménagement du site (territoire périphérique de l'usine d'Alma);
- contribuer à minimiser les effets nuisibles des travaux de construction;
- recevoir de l'usine d'Alma les informations relatives au suivi environnementale;
- partager ces résultats avec les groupes concernés;
- proposer, le cas échéant, les mesures d'atténuation des impacts qui pourraient être requises.

Les objectifs spécifiques à la phase de construction sont de :

- participer à la planification et à la mise en œuvre des travaux d'aménagement paysager de la zone périphérique de l'usine d'Alma;
- partager les informations appropriées au suivi des impacts de la construction (nuisances et inconvénients en fonction du contenu de l'étude d'impact et du certificat d'autorisation);
- faciliter les communications avec les citoyens voisins du site.

Les objectifs spécifiques à la phase d'opération consistent à recevoir les informations relatives au programme de suivi environnementale de l'usine d'Alma et à faciliter les communications avec les citoyens concernés.

13 - Résolution 109-06-98.

Composition et financement

Le CASE est composé de 12 membres¹⁴:

14 - Deux membres de l'équipe de recherche travaillant sur la modélisation du suivi de l'impact social de l'aluminerie d'Alma de l'Université du Québec à Chicoutimi siège au comité à titre d'observateur.

- deux représentants du promoteur;
- ville d'Alma :

- deux conseillers municipaux;
 - un directeur du service d'urbanisme et de la planification socio-économique de la ville d'Alma;
 - un représentant du comité d'embellissement
- résidents des secteurs limitrophes :
 - deux citoyens;
 - un représentant du milieu agricole;
 - un représentant du milieu du tourisme et loisirs;
- organismes à vocation environnementale :
 - un représentant de zone d'intervention prioritaire du secteur Alma
 - un représentant du Conseil régional de l'environnement (CRE).

La composition du CASE a été déterminée par le Conseil municipal. De plus, les individus résidant dans les secteurs limitrophes ont été nommés par le Conseil.

Le comité ne dispose d'aucune source de financement spécifique. Les réunions ont lieu dans les locaux du promoteur ou de la municipalité. Le secrétariat est assumé par une représentante du promoteur, qui assiste aux réunions et en rédige les comptes rendus. Les réunions sont convoquées par le directeur du Service d'urbanisme et de planification socio-économique de la Ville d'Alma.

Le CASE s'est réuni seize fois de janvier 1998 à décembre 2000, à une fréquence non prédéterminée. Cependant, en 1998 où a commencé la construction, il y a eu sept réunions. Au plus fort des travaux de préparation du site, entre avril et août 1998, on tenait une réunion par mois. Il y a eu quatre réunions en 1999 et cinq en 2000. De plus, durant cette période, le comité a organisé conjointement avec le promoteur deux séances d'information auxquelles étaient invités les résidents des secteurs limitrophes du site du complexe industriel (600 résidents voisins). Une première réunion, qui portait sur les opérations relatives au début des travaux de construction, a été tenue en mars 1998. Une deuxième, qui portait sur le démarrage graduel de l'usine, a eu lieu en avril 2000. Quatre autres rencontres d'information ont été organisées avec des groupes restreints de résidents qui éprouvaient des problèmes particuliers liés à la construction (dynamitage de roc, construction de l'émissaire, réfection du réseau de transport d'énergie électrique, réaménagement de la voie ferrée).

Actions et réalisations

Durant la phase de construction, le rôle du CASE était d'assurer la liaison entre Alcan et le milieu en servant de centre privilégié de diffusion de l'information sur l'avancement des travaux de construction. De plus, le promoteur a organisé à l'intention des membres du comité des séances de formation sur différents sujets : le procédé de fabrication de l'aluminium, les composantes du complexe industriel, les enjeux environnementaux du projet et les principales composantes du suivi environnementale identifiées dans l'étude d'impact, etc. Plusieurs visites du complexe industriel ont également eu lieu.

Souvent, le comité a été le lieu d'expression des préoccupations du milieu. C'est à ses membres, choisis pour les liens qu'ils entretiennent avec leur milieu, que les résidents des secteurs limitrophes exprimaient leur mécontentement et leurs craintes plutôt qu'au promoteur ou à la municipalité¹⁵. Ainsi, la diffusion de l'information concernant le projet et la communication des préoccupations des citoyens s'effectuait à l'occasion de rencontres sociales ou de réunions du comité de résidents. Mais pour des questions exigeant des connaissances plus précises ou impliquant des dommages à la propriété, les membres du CASE réfèrent les personnes concernées directement au promoteur ou aux autorités municipales.

15 - Outre le comité CASE, mentionnons que les résidents se sont également adressés directement au promoteur, et plus particulièrement à son service des relations avec la communauté chargé de recevoir les plaintes. Le Conseil municipal a également joué un rôle à l'occasion d'une controverse particulière concernant le transport lourd dans un quartier résidentiel limitrophe du chantier de construction. Un groupe composé des résidents du secteur affecté avait alors formé un comité pour faire pression sur les autorités municipales afin que cesse le transport lourd dans leur quartier. Des manifestations sur la voie publique ont été organisées et des représentants du comité se sont exprimés lors des réunions du Conseil

municipal.

En fonction de son rôle consultatif, le CASE a été consulté par le promoteur sur des questions particulières, telles que l'aménagement du site et la stratégie de communication avec les citoyens concernant le démarrage de l'usine. Enfin, notons que les comptes rendus des réunions du CASE sont disponibles sur demande à l'hôtel de la ville d'Alma. Le comité ne dispose pas toutefois de moyen de diffusion de l'information auprès de la population almatoise en général.

3.2 Comité de suivi pour la maximisation des retombées économique de l'aluminerie Alcan à Alma

Problématique et contexte d'émergence

Selon l'étude d'impact du promoteur, la réalisation du projet de complexe industriel d'Alcan à Alma devait nécessiter un investissement d'environ 1,8 milliard de dollars. Les retombées potentielles du projet à l'échelon régional étaient estimées à 787 millions de dollars. La création du comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques s'insère dans les mesures proposées pour atteindre cet objectif.

La maximisation des retombées économiques liées à la réalisation du projet est une préoccupation qui a été exprimée tant par les acteurs du milieu que par le promoteur. Déjà en 1988, la ville d'Alma avait créé un comité dont l'objectif était de maximiser les retombées économiques à l'échelon local. Ce comité a été remplacé en 1996 par le comité de coordination. Son mandat consistait :

- coordonner toutes les actions relatives à la préparation des entreprises et des fournisseurs de biens et services;
- s'assurer que les actions planifiées soient exécutées dans les délais requis;
- veiller à ce que les actions mises de l'avant correspondent aux attentes des bénéficiaires.

Le comité de coordination était composé de représentants des organismes suivants : ville d'Alma, Service d'aide au développement des collectivités (SADC), Société d'initiative et de développement des artères commerciales (SIDAC), Développement des ressources humaines Canada (DRHC), Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), Cégep et Commission scolaire d'Alma (CECOM), Bureau fédéral de développement régional du Québec (BFDRQ), Chambre de commerce d'Alma, Femmes en affaires, Conseil économique de la MRC Lac Saint-Jean Est. Le comité de coordination était assisté de trois sous-comités (préparation au partenariat, aide technique et financière, formation) composés des membres du Comité de coordination, mais également d'autres intervenants, notamment du milieu financier.

Du côté du promoteur, le vice-président de la Société d'électrolyse et de chimie Alcan Itée ademandé au CRCD de lui faire des recommandations au sujet de la création d'un comité de suivi des retombées économiques à l'échelon régional.

« Nous estimons que le CRCD serait en mesure de jouer un rôle important de concertation et favoriser le développement régional durable. Le CRCD pourrait contribuer à assurer l'interaction entre Alcan et le milieu, coordonner la démarche du milieu pour formaliser son appui au projet, recommander une formule de comité de suivi pour les phases de construction et d'exploitation et finalement, concilier au besoin » (lettre, 20 mars 1997).

Après la tenue de l'audience publique du BAPE s'est formé un groupe de travail constitué de représentants de la ville d'Alma, du CRCD, de la Société Alcan, et de l'Association régionale des commissaires industriels (ARCI). À l'issue d'une rencontre tenue en septembre 1997, le groupe de travail recommanda la création d'un comité de suivi, le Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques (ci-après nommé comité du CRCD).

La recommandation du groupe de travail a été entérinée par le conseil d'administration du CRCD. Le comité de suivi a été créé par résolution du conseil d'administration du CRCD le 11 novembre 1997 et identifié comme instance responsable d'assurer le suivi économique du projet d'aluminerie Alcan à Alma (CA-97-09-11). Le comité de suivi devient donc un instrument du CRCD et devra faire rapport de ses activités au conseil d'administration.

Mandat et objectifs

Le mandat général du comité de suivi consiste à assurer le suivi du projet d'aluminerie Alcan à Alma et à contribuer à la maximisation des retombées économiques locales et régionales, et ce tout en respectant la réalisation du programme de construction dans les délais et les coûts prévus.

Les objectifs du comité de suivi, tels qu'énoncés dans le rapport du groupe de travail (Groupe de travail 1997), s'articulent autour de quatre grandes missions :

- 1) appuyer les efforts de maximisation des retombées économiques de la façon suivante :
 - en facilitant la communication entre les partenaires, notamment par la diffusion et l'échange d'information (promoteur du projet, entrepreneurs, organismes du milieu et différents organismes cibles);
 - en facilitant et en encourageant la participation des entrepreneurs au processus de préparation et de formation;
 - en examinant les possibilités de maximisation.
- 2) faire le suivi des efforts de maximisation des retombées économiques au niveau local et régional en vérifiant les résultats, notamment à partir des données fournies par le promoteur;
- 3) rassembler, faire valoir et tenter de résoudre les principales préoccupations du milieu à l'égard du projet, et plus particulièrement en ce qui concerne la maximisation des retombées économiques;
- 4) formuler des recommandations aux intervenants concernés et référer au conseil d'administration du CRCD toute question regardant le suivi du projet mais débordant le mandat du comité.

Composition et financement

Le comité est composé¹⁶ des membres suivants :

- maire de la ville d'Alma;
- directeur du Service d'urbanisme et de la planification socio-économique de la ville d'Alma;
- deux représentants d'Alcan, dont le responsable des relations avec la collectivité pour le Projet Usine Alma¹⁷;
- deux représentants de l'Association régionale des commissaires industriels (l'ARCI);
- un représentant du ministère québécois de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie (MICT).

Le comité ne dispose d'aucun financement particulier pour son fonctionnement. Il se réunit une fois par mois dans les locaux du promoteur. Le secrétariat est assuré par une agente de développement du CRCD à qui revient la responsabilité de rédiger les comptes rendus et de convoquer les réunions. À chaque rencontre, le promoteur présente la compilation mensuelle des contrats et des achats octroyés par territoire (local, régional, provincial, à l'extérieur du Québec), le nom des adjudicataires et le nombre d'heures travaillées sur le chantier. Les participants posent alors des questions aux représentants du promoteur, notamment en ce qui concerne la participation des entreprises régionales. Le comité n'a aucun droit de regard sur le processus de sélection des adjudicataires. Le montant exact des lots accordés n'est pas divulgué, le promoteur considérant cette information comme confidentielle. Outre la question des retombées économiques, le promoteur fait également état de l'avancement des travaux de construction.

Actions et réalisations

16 - Deux membres de l'équipe de la recherche (UQAC) sur la modélisation du suivi des répercussions sociales de l'aluminerie d'Alma siègent au comité à titre d'observateurs.

17 - L'équipe chargée de construire le complexe industriel (projet usine Alma) est distincte de l'équipe chargée de le gérer après la mise en

exploitation.

Au chapitre des réalisations, le travail du comité a principalement consisté à rendre publiques tous les trois mois, par communiqué ou conférence de presse, les données transmises lors des réunions sur les contrats et les achats octroyés par territoire et le nombre d'heures travaillées sur le chantier. De plus, le comité a assuré la liaison entre le milieu et l'entreprise, notamment en organisant conjointement avec cette dernière des séances d'information sur le processus d'appel d'offres, en constituant un répertoire des entreprises par domaine d'activité et en réalisant un sondage auprès des entreprises régionales pour connaître leurs besoins et faciliter leur participation au processus d'appel d'offre.

3.3 Comité de citoyens du projet Magnola

Problématique et contexte d'émergence

Le 28 novembre 1994, Métallurgie Noranda dépose au ministère de l'Environnement du Québec l'avis de projet d'une usine de production de magnésium. La technologie a été mise au point par le consortium « Magnola » et consiste à produire du magnésium à partir de la serpentinite (matière contenue dans les résidus d'extraction de l'amiante) suivant un procédé d'électrolyse du chlorure de magnésium. Une usine pilote est alors construite sur le site d'une usine existante de Noranda, Zinc Électrolytique du Canada, à Valleyfield (Québec), afin de mettre le procédé à l'essai.

Le principal enjeu environnementale relatif à ce procédé est l'utilisation de chlore et les rejets atmosphériques d'organochlorés. Les organochlorés (BPC, HCB, dioxines) sont des contaminants organiques persistants (POPs) dont les caractéristiques comprennent notamment une lente dégradation et la bio-accumulation. Même en quantité infinitésimale, ces substances ont un effet sur la santé des personnes exposées, entre autres l'augmentation de l'incidence de cancer et le dérèglement du système endocrinien¹⁸.

Le projet proposé consiste à construire une usine de production de magnésium d'une capacité nominale de 58 000 t/an, qui utilise comme matière première 300 000 t/an de résidus miniers d'amiante contenant de la serpentinite. Le projet est localisé à Asbestos (Québec), site de l'exploitation d'une mine d'amiante à ciel ouvert.

L'étude d'impact a été rendue publique en mai 1997 et des audiences publiques ont été tenues par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en octobre et novembre 1997. En mars 1998, le rapport d'enquête et d'audience publique a été déposé puis, un mois plus tard, le décret gouvernemental autorisant le début des travaux était émis. Les travaux de construction ont commencé le 15 avril 1998 et, à l'automne 2000, au moment de réaliser notre enquête, l'usine était en phase de démarrage.

Le projet a suscité à la fois beaucoup d'espoir et d'inquiétude dans la communauté. L'espoir reposait sur les retombées économiques du projet sous l'angle des investissements et de la création d'emplois. Sa réalisation était d'autant plus désirée que l'activité économique de la ville d'Asbestos et des municipalités environnantes avait été très affectée au cours des dernières années par les mises à pied massives résultant du ralentissement des activités de la mine d'amiante exploitée par JM Asbestos, principal employeur de la région. Entre 1976 et 1991, le nombre d'employés à la mine est passé de 2 500 à 800. Le projet suscite également beaucoup d'inquiétudes en raison du caractère expérimental du procédé utilisé et des incertitudes entourant l'émission d'organochlorés. Ces inquiétudes sont notamment reliées à la santé des populations riveraines et à la pérennité des activités économiques existantes, l'usine étant située au cœur d'une région agricole où on retrouve un nombre important de fermes laitières.

Le suivi environnementale a été jugé primordial par les participants à l'audience publique du BAPE, notamment à cause de l'incertitude entourant le niveau réel d'émission d'organochlorés d'une usine de production à grande échelle. La participation de la population au suivi environnementale a été suggérée par plusieurs intervenants. En se basant sur le modèle de Gestion responsable de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, le Conseil régional de l'environnement de l'Estrie (CREE) a recommandé la création d'un comité communautaire consultatif, formé de citoyens et d'intervenants de différents milieux (communautaire, municipal, etc.), dont l'objectif serait d'entretenir un dialogue ouvert et franc entre la collectivité et le promoteur concernant les questions d'environnement et les préoccupations des citoyens à cet égard (Québec, 1998a). De plus, la Commission du BAPE mentionne dans son rapport qu'il serait souhaitable qu'un comité de relations avec les citoyens soit formé. Ce comité serait composé de représentants des municipalités concernées, des producteurs agricoles et forestiers, du Conseil régional de l'environnement de l'Estrie (CREE), d'organismes économiques, de santé communautaire et gouvernementaux ainsi que de citoyens. De plus, la Commission suggère qu'un tel comité devrait se référer à des experts scientifiques gouvernementaux pour donner un avis impartial sur les résultats du suivi environnementale (Québec, 1998a).

18 - Entre la création de Métallurgie Magnola inc. (MMI) en mars 1995 et la mise en opération de l'usine pilote en octobre 1996, le règlement assujettissant les projets industriels de cette nature à la PEEIE a été adopté. La PEEIE oblige le promoteur du projet assujetti à réaliser et à rendre publique une étude d'impact et prévoit la possibilité de tenir une audience publique.

L'initiative de créer un comité de suivi a été prise par la Société d'aide au développement des collectivités (SADC) d'Asbestos par voie d'appel public dans les journaux. Le comité était alors composé de la façon suivante :

- un représentant du milieu économique;
- un représentant de chacune des municipalités d'Asbestos, de Danville et de Shipton;
- un citoyen de chacune des municipalités de Chapleau, d'Asbestos, de Danville, de Shipton, de Saint-Georges et de Saint-Adrien;
- un représentant du Conseil régional de l'environnement (CRE);
- un représentant de l'entreprise Magnola;
- deux membres invités :
 - un représentant du ministère de l'Environnement du Québec et un représentant de la Direction de la santé publique.

De plus, à part les facilités offertes par la SADC (usage d'une partie des locaux, téléphone, ordinateur, photocopieur, etc.), le comité ne disposait d'aucun financement.

Toutefois, après huit mois de fonctionnement, lors de la réunion du 10 décembre 1998, les membres présents décidèrent de saborder le comité et d'en créer un nouveau dont la composition et le mode de fonctionnement seraient complètement différents. Parmi les éléments déclencheurs ayant suscité le changement, on note :

- la motivation plus ou moins importante de certains membres pour le suivi environnementale;
- l'absentéisme;
- le danger de dissolution du comité;
- la volonté de former un comité constitué exclusivement de citoyens.

Mandat et objectifs

L'objectif principal du nouveau comité est d'être un lieu dynamique d'échanges constructifs sur les principaux enjeux (environnementaux, économiques et sociaux) de la communauté face à l'implantation, à la construction et à l'exploitation de l'usine sur son territoire, dans une perspective de développement durable. Les objectifs particuliers sont de :

- connaître les préoccupations des citoyens;
- recevoir les rapports de l'entreprise MMI;
- considérer et débattre tout motif de préoccupation environnementale, économique et sociale. Il est permis de s'adjoindre des invités et de consulter des spécialistes;
- soumettre des avis et faire des recommandations sur différents aspects des activités et projets de Métallurgie Magnola inc. qui affectent la communauté et son milieu de vie;
- informer régulièrement la population de ses travaux (chroniques, soirées publiques, conférences, etc.).

Composition et financement

Dans sa forme renouvelée, le comité se compose de trois catégories de participants : des citoyens membres votants, des invités permanents, des invités réguliers. Les six citoyens membres votants sont exclusivement des résidents des municipalités hôtes et limitrophes du projet. Afin de justifier la constitution d'un comité composé exclusivement de citoyens, les arguments suivants sont invoqués :

- donner un droit de parole aux citoyens, sans l'intermédiaire de représentants d'organismes constitués;
- donner une crédibilité au comité constitué, dans sa nouvelle version, d'individus n'ayant pas intérêts personnels dans le projet.

Parmi les invités permanents se retrouvent un représentant de la SADC, deux représentants de la MRC d'Asbestos, un représentant du ministère de l'Environnement, deux représentants du promoteur (Métallurgie Magnola inc.), un représentant de la Régie régionale de la santé de l'Estrie et un représentant de la ville d'Asbestos.

Le financement du nouveau comité a été assumé par Métallurgie Magnola inc. qui a alloué une somme de 10 000\$ pour la première année. La SADC permet l'usage d'une partie de ses locaux et offre divers autres services : téléphone, ordinateur et photocopieur, etc. Cependant, depuis sa première année d'existence, le financement du comité a doublé et diversifié ses sources. Au moment de réaliser notre enquête, il était assumé par la Ville d'Asbestos (20 000\$), par Métallurgie Magnola (2 000\$) et par la MRC d'Asbestos (2 000\$).

Actions et réalisations

Le comité de citoyens du projet Magnola, depuis sa redéfinition à la fin de 1998, s'est réuni à 24 reprises entre les mois de janvier 1999 et de décembre 2000. Les réunions se tiennent donc en moyenne une fois par mois. De plus, un sous-comité de suivi environnementale a été constitué afin d'examiner certaines questions de façon plus étroite. Ce comité s'est réuni 10 fois de juillet 1999 à avril 2000. Les premières réunions ont été consacrées à discuter de la composition, du mandat, du fonctionnement et du financement du comité et à établir un plan d'action. Après l'adoption du programme d'activités et des recommandations du sous-comité du suivi environnementale à la réunion du 9 août 1999, les réunions du comité ont été consacrées notamment à discuter du fonctionnement de l'usine et des principales sources potentielles d'émissions polluantes, des effets de différents contaminants (organochlorés, dioxines et furannes, BPC, etc.) sur la santé, sur les niveaux de référence (échantillonnages) et sur le suivi environnementale qui sera en mis en place.

Les fonctions de président, de vice-président et de trésorier sont exercées exclusivement par les membres votants. Malgré la désignation de membres votants, les décisions se prennent par consensus. Jusqu'à aujourd'hui, aucune situation n'a exigé de prendre le vote. Enfin, un coordonnateur a été engagé à raison de 2 jours par semaine.

Les principales réalisations du comité sont les suivantes :

- la création d'un site internet¹⁹ qui comporte des informations sur le comité (nature, mission, composition, activités), la référence à des documents importants sur la question du suivi environnementale et au décret relatif au projet Magnola;
- la réalisation d'un bulletin d'information qui vise à renseigner la population sur les activités du comité (5 numéros publics entre octobre 1999 et décembre 2000);
- l'organisation d'une journée d'étude, le 11 mars 2000, réunissant une table d'experts invités à répondre à des questions qui leur avaient été adressées au préalable et portant sur divers aspects de l'impact environnementale du projet, des risques sur la santé humaine, le contenu du décret gouvernemental et le suivi environnementale;
- l'ajout de mesures de suivi à celles prévues dans le décret gouvernemental.

19 - <http://www.reseau-sadc.qc.ca/asbestos/comcitoy.htm>

Le promoteur a joué un rôle actif dans la bonification des mesures de suivi environnementale. Les mesures additionnelles qu'il a prises résultent d'un processus qui s'échelonne sur plus de deux ans, période durant laquelle les membres votants du comité ont dû se familiariser avec le procédé de production et la question de l'impact des organochlorés sur l'environnement et la santé humaine.

Les experts ont joué à cet égard un rôle déterminant. Leur participation se caractérise par :

- des convocations par le comité;
- leur indépendance vis-à-vis du promoteur;
- leurs provenances institutionnelles et professionnelles diverses;
- leur mandat déterminé par le comité sous forme de questions.

Par ailleurs, le rôle de liaison avec la population, fréquent dans les comités de suivi, semble avoir été relativement secondaire dans le cas à l'étude. Malgré la diffusion d'information sur le site internet, le bulletin d'information et une séance publique d'information, il y a eu peu d'interactions directes entre le comité et la population. Cependant, les médias demandent souvent aux représentants du comité de commenter certains événements d'actualité concernant le projet. Enfin, notons que les activités du comité se sont concentrées principalement sur le suivi d'un type de contaminants, les organochlorés.

3.4 Coalition pour un Magnola propre

Problématique et contexte d'émergence

La Coalition pour un Magnola propre (ci-après nommée « la Coalition ») a été créée en avril 1998 par des citoyens inquiets à la suite du rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (Québec, 1998a). Rappelons que la Commission du BAPE conclut que le projet, dans sa forme actuelle, devrait subir des modifications majeures avant d'être considéré comme acceptable. Cela est surtout attribuable aux problématiques environnementales que le projet suscite, à savoir « l'émission d'un panache d'organochlorés contenant des dioxines et des furannes qui seraient sans équivalents au Québec et au Canada » (Québec, 1998a). En outre, la Commission recommandait au ministre de l'Environnement et de la Faune du Québec que l'élimination virtuelle des rejets d'organochlorés constitue une condition essentielle à toute approbation gouvernementale.

Mandat et objectifs

Les membres du conseil d'administration définissent la Coalition comme un groupe de revendication dont le rôle est de faire pression sur l'entreprise Métallurgie Magnola et le gouvernement québécois pour faire respecter les recommandations du BAPE. Ils considèrent que l'action de la Coalition est complémentaire à celle du comité de citoyens. Le comité, qui entretient des relations continues avec l'entreprise, a pour rôle de soumettre les revendications exprimées par les citoyens, notamment celles de la Coalition.

Composition et financement

La Coalition est un regroupement spontané de citoyens (200 membres individuels) dont la mission est de faire respecter les recommandations du BAPE et plus particulièrement celle qui porte sur l'élimination virtuelle des organochlorés. La Coalition jouit également de l'appui de neuf municipalités de la municipalité régionale du comté (MRC) d'Asbestos, de trente et un organismes et entreprises locaux qui ont accepté de signer la résolution à cet effet.

Le financement du groupe, qui totalisait un peu plus de 5 000\$ à la fin de l'année 2000, provient de la vente de cartes de membres, de la vente de 125 chandails « Coalition pour un Magnola propre » et de subventions accordées par un groupe environnementale et une institution financière locale.

Le fonctionnement de la Coalition est assuré par un conseil d'administration informel, composé de 4 ou 5 personnes. Les membres communiquent par téléphone et se réunissent régulièrement.

Actions et réalisations

Les réalisations de la Coalition sont multiples :

- création d'un site internet²⁰ qui contient des informations sur les activités de la Coalition et des documents

d'information sur divers sujets reliés au projet Magnola et aux organochlorés;

- réalisation d'une pétition signée par 2 300 personnes en faveur de l'application des recommandations du BAPE;
- rédaction de documents d'information;
- rédaction ou participation à la rédaction d'articles de journaux; • organisation d'assemblées publiques d'information;
- participation à des événements (p.ex. : forum public sur les polluants organiques persistants (POPs) organisé par le Réseau international pour l'élimination des POPs);
- manifestations sur la voie publique.

20 - <http://mangola.wd1.net/francais/CoalitionpourunM2.html>

Avec le concours du biochimiste Jules Blais de l'Université d'Ottawa et de Daniel Green de la Société pour vaincre la pollution (SVP), la coalition a lancé un programme de suivi communautaire indépendant. Il consiste à ramasser les cadavres d'animaux dans un rayon de 30 kilomètres autour de l'usine. Selon la Coalition, les échantillons de tissus d'organes d'animaux sauvages sont des indicateurs très significatifs de l'accumulation des substances toxiques ingérées et inhalées par ces animaux et, du même coup, du degré de contamination de l'environnement. Dans le cadre du suivi communautaire, toute la population a été invitée les 20 et 21 mai 2000 à participer à une collecte de carcasses d'animaux. De plus, avec la collaboration des chasseurs de la région, des prélèvements ont été faits sur plus de 126 cerfs de Virginie abattus au cours de la dernière saison de chasse.

3.5 Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada inc. Usine Saint-Constant

Problématique et contexte d'émergence

L'entreprise Lafarge Canada inc. exploite depuis septembre 1967 une cimenterie à Saint-Constant, sur la rive sud de Montréal. En 2000, l'usine a atteint une capacité de production de 1 million de tonnes de ciment. L'usine et les installations connexes, dont deux carrières, se trouvent au point de rencontre de zones urbanisées et de terres agricoles. Dans un rayon d'un peu plus d'un kilomètre autour de l'usine de Saint-Constant, il y a plusieurs secteurs résidentiels dont le village de Saint-Mathieu, le développement domiciliaire Val Boisé et le chemin Saint-Francois-Xavier qui borde les terrains de l'usine.

La production de ciment implique de nombreuses opérations dont les principales sont l'extraction de roche calcaire, le transport, le concassage, le mélange et le broyage des intrants (silice, fer, alumine). Ces opérations sont susceptibles d'entraîner de nombreux désagréments relatifs au bruit, à la poussière et aux vibrations. La production de ciment implique également une étape de cuisson dans des fours dont la température atteint 1 450 degrés celsius. L'usage de combustible pour alimenter les fours en énergie et l'opération de cuisson entraînent des émissions atmosphériques dont la composition et la quantité varient selon le combustible utilisé.

Mandat et objectifs

La création en 1991 du Comité de liaison des citoyens Lafarge Canada inc. à Saint-Constant (ci-après nommé Comité de liaison) est une initiative de l'entreprise. Celle-ci désire utiliser des pneus usés comme source d'énergie complémentaire. Le comité a pour mandat :

- de connaître les préoccupations liées aux activités et projets du complexe Lafarge à Saint-Constant;
- d'élaborer les solutions et mesures à apporter pour améliorer la qualité de vie dans le secteur adjacent au complexe;
- d'agir à titre d'intermédiaire entre la population et l'entreprise.

Le rôle des citoyens membres du comité consiste :

- participer à des rencontres périodiques avec l'entreprise;
- préparer des rapports sur les activités du comité et sur l'évolution du dossier;
- participer à des rencontres avec des spécialistes invités et faire le suivi des études et des travaux en cours de réalisation;
- participer aux rencontres d'information avec les médias locaux.

Composition et financement

Lors de sa création le comité de citoyens était composé ainsi :

- quatre résidants de Saint-Mathieu ;
- trois résidants de Saint-Constant ;
- deux représentants de Lafarge (directeur de l'usine, ingénieur de production);
- un représentant d'une firme d'ingénieurs-conseils (COGESULT inc.) qui agit comme consultant auprès de Lafarge relativement au fonctionnement du comité.

En 2000, le comité était composé de trois résidants de Saint-Constant et de deux résidants de Saint-Mathieu. Le recrutement s'est fait au moyen d'une annonce dans un journal local disant que la compagnie cherchait des personnes qui voudraient être membres d'un comité de liaison. Par la suite, une rencontre a eu lieu durant laquelle les membres ont été élus parmi les personnes présentes. Depuis, les membres du comité n'ont pas tellement changé. En effet, trois résidants sur cinq sont membres du comité depuis sa fondation. Il n'y a pas de processus de remplacement des membres du comité, mais les départs ont été comblés par des personnes qui avaient manifesté leur intérêt à participer aux activités du comité ou par des connaissances des membres.

En 1992, il a été question de revoir la composition et le mandat du comité en vue de la réalisation d'un projet de valorisation énergétique qui consistait à utiliser des huiles usées et des solvants comme source d'énergie pour alimenter les fours de la cimenterie. Un tel projet devait être assujéti à la PEEIE. L'entreprise a alors proposé d'élargir les objectifs, le mandat et la composition du comité. Les objectifs du nouveau comité devenaient donc :

- de procurer aux groupes concernés une compréhension complète des projets;
- d'assurer une communication continue entre l'entreprise et le milieu, les groupes et les citoyens;
- d'assurer que les principales préoccupations du milieu soient prises en considération.

Le mandat comprenait les trois tâches suivantes :

- examiner les résultats de l'étude d'impact et d'autres études connexes avec le concours de personnes-ressources;
- faire les suggestions ou recommandations rendant le projet acceptable socialement;
- formuler des recommandations relatives au programme d'information et de consultation des populations concernées.

La composition du comité devait être élargie en faisant appel à des représentants de l'administration municipale et régionale, des secteurs économique, agricole et environnementale, et aux citoyens des zones sensibles. Les représentants du Département de santé communautaire et du ministère de l'Environnement du Québec devaient être présents à titre de personnes-ressources. Cependant, le projet de brûlage d'huiles usées et de solvants a été abandonné et, du coup, celui de l'élargissement du comité.

Le comité de liaison ne bénéficie d'aucun budget de fonctionnement particulier. Les réunions se tiennent dans les locaux de l'entreprise. L'animation des rencontres et la préparation des comptes rendus sont assumées par le représentant du consultant embauché par l'entreprise. De plus, le recours à des experts ou autres personnes-ressources est aux frais de l'entreprise. L'information provient dans la majorité des cas de l'entreprise. Cependant, de leur propre chef, certains membres du comité ont eu recours aux agences publiques ou ont consulté la documentation d'autres organismes (publics ou privé) sur divers sujets.

D'autres modalités de fonctionnement ont été adoptées par le comité lors de la première rencontre, le 20 novembre 1991. Il a été convenu que :

- les thèmes de discussions seraient choisis par le comité;
- les documents pertinents pour les rencontres seraient expédiés au moins une semaine avant les réunions;
- les comptes rendus seraient expédiés aux membres quelques jours après la rencontre;
- les comptes rendus seraient approuvés par chaque membre.

Par ailleurs, en ce qui concerne les communications entre le comité et la population, il a été prévu dès 1991, lors de la création du comité, d'envoyer un communiqué aux journaux locaux pour informer la population des activités du comité et de l'entreprise. La responsabilité de porte-parole a été donnée à un membre citoyen du comité après un vote secret. De plus, il a été convenu qu'avant de faire une déclaration aux journalistes, le porte-parole devait consulter le plus grand nombre de membres possible afin d'exprimer l'opinion du comité et non un point de vue personnel. Outre la diffusion d'information dans le journal local, les communications entre le comité et la population se font à la faveur des relations informelles qu'entretiennent les membres avec le milieu. Un membre citoyen estime à 30 par année le nombre des appels de résidents ayant des préoccupations ou des plaintes à communiquer.

Actions et réalisations

Aucun horaire fixe n'a été déterminé pour la tenue des rencontres. De 1991 à 1999, le comité a tenu 48 rencontres. En 1992 et 1993, la fréquence des réunions a presque atteint une moyenne d'une réunion par mois. Les années subséquentes, cette moyenne a diminué à une réunion bimestrielle, sauf en 1998 et 1999 où les activités du comité ont connu un ralentissement marqué en raison notamment de changements à la direction de l'usine et de circonstances particulières liées à la disponibilité des membres.

Le comité de liaison n'est pas un comité décisionnel, mais une table de discussion, voire de concertation, entre les résidents et l'entreprise. Parmi les sujets discutés, signalons :

- les nuisances liées à l'exploitation de la carrière, le fonctionnement de l'usine, la circulation de camions (bruit, vibrations, poussières); les émissions atmosphériques locales (fours de cuisson);
- la réhabilitation d'une partie du site entourant l'usine pour y aménager une « halte de découverte »;
- l'agrandissement d'une carrière;
- la construction d'une usine de production d'asphalte et d'une usine de béton sur la propriété de Francon – Lafarge;
- les émissions atmosphériques potentielles liées au projet de brûlage d'huiles usées et de solvants (dioxines, furannes et métaux lourds);
- la stratégie de communication de l'entreprise auprès de la population.

La préoccupation qui a dominé les travaux du comité au cours des dernières années concerne le brûlage de pneus comme source complémentaire d'énergie dans les fours de la cimenterie. Les discussions ont porté surtout sur les émissions atmosphériques liées à la combustion des pneus et sur les risques relatifs au transport et à l'entreposage d'une quantité importante de pneus sur le site de l'usine. Les membres craignaient particulièrement le risque d'incendie criminel et demandèrent à l'entreprise d'empêcher l'accès aux lieux d'entreposage situés dans l'une des deux carrières.

Le comité s'est chargé d'exprimer les craintes des résidents des secteurs limitrophes à la direction de l'entreprise et de proposer des mesures d'atténuation des nuisances. À plusieurs occasions, il a agi comme intermédiaire entre la population et les responsables de l'entreprise. Il a proposé des mesures de sécurité concernant l'entreposage des pneus. De plus, le comité a participé à des séances d'information concernant notamment la question du brûlage de pneus. L'entreposage des pneus continue d'être une préoccupation exprimée au sein du comité.

3.6 Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Ciment Saint-Laurent)

Problématique et contexte d'émergence

Ciment Indépendant s'est établi à Joliette en 1964. En réalité, l'emplacement de l'usine chevauche trois municipalités : Joliette, Notre-Dame-des-Prairies et Saint-Thomas. Douze ans plus tard, Ciment Saint-Laurent, l'actuel propriétaire, se porte acquéreur de la cimenterie. Le procédé de fabrication du ciment consiste à broyer et mélanger les matières premières (calcaire, silice, alumine et oxyde de fer) et à les cuire dans un four rotatif à 14500C. Pour atteindre de telles températures, le four est chauffé à l'aide de combustibles conventionnels (huile lourde ou charbon). La cimenterie est toutefois à la recherche de combustibles de remplacement partiel peu coûteux et performants. C'est le choix de ces combustibles d'appoint qui a marqué le début d'une série de contestations de la part de la population régionale.

En effet, en 1987, Ciment Saint-Laurent obtient du ministère de l'Environnement un permis de brûlage des huiles usées. En 1989, la cimenterie, appuyée par le groupe écologique « À court d'eau », fait part de son intention de procéder à des tests pour brûler des huiles contaminées aux BPC. Cette décision provoque de vives protestations dans la population, qui s'inquiète des répercussions possibles d'un tel projet sur l'environnement. Le milieu s'organise et, après plusieurs mois de débats, forme une coalition contre les tests de la cimenterie. Celle-ci regroupe le Mouvement d'opposition au projet de Ciment Saint-Laurent, l'Union des producteurs agricoles (UPA), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), le Regroupement des citoyens de Saint-Thomas, la Bande à Bonn'eau de Lanoraie, le Comité prairiquois de protection de l'environnement, l'Association contre la pollution atmosphérique, le Comité régional sur la gestion des déchets toxiques et domestiques, le Syndicat de l'enseignement de Lanaudière, le Comité action Sainte-Thérèse et le groupe « Pas dans ma cour » de Joliette.

Les opposants au projet font circuler une pétition (12 000 signatures) et planifient une marche de protestation devant avoir lieu en 1990. Face à ces pressions, la ville de Joliette retire son accord au projet quelques jours avant la manifestation. Le lendemain, Ciment Saint-Laurent décide d'abandonner l'utilisation d'huiles contaminées au BPC dans sa production.

Cependant, à l'été 1991, la cimenterie réactive le dossier en annonçant qu'elle va se prévaloir de son permis et qu'elle procédera au brûlage d'huiles usées. Une fois de plus, les citoyens s'y opposent vigoureusement. Malgré tout, Ciment Saint-Laurent va de l'avant et le système est mis en opération en novembre 1991. Les citoyens demandent donc à leur député, Guy Chevrette, d'intervenir auprès du ministre de l'Environnement du Québec, Pierre Paradis, afin qu'il impose un moratoire sur le brûlage des huiles usées et qu'il retire le permis à la compagnie. La demande est refusée et la mobilisation du milieu est immédiate. Pour faire face à la situation, le député Guy Chevrette propose de former un comité capable de rassembler l'ensemble des intervenants. Le comité de travail sur l'utilisation des huiles usées à la cimenterie de Joliette voit donc le jour en novembre 1991.

Son mandat, tel que défini dans le protocole d'entente entre les parties, était « de participer à l'évaluation de l'opération de brûlage des huiles usées, d'assurer un libre échange d'informations et d'initier des recherches à caractère informatif ou en vue d'élaborer des mécanismes de protection de la santé des travailleurs et de la population en général » (Comité de travail sur l'utilisation des huiles usées à la cimenterie de Joliette : 3). Après un peu plus de trois années d'existence, le comité de travail sur les huiles usées est dissous en janvier 1995 à la suite du retrait de deux de ses membres et en raison du manque de ressources financières.

Fort de son expérience au sein du Comité de gestion des huiles usées et désirant maintenir un contact privilégié avec la population dans un lieu de concertation, l'entreprise organise une réunion en vue de former un nouveau comité de surveillance. On embauche une coordonnatrice du comité et celui-ci est fondé légalement en septembre 1995 sous le nom de Comité de suivi environnementale des activités industrielles du Grand Joliette. Le comité changera de nom en 1998 et deviendra le Comité de suivi environnementale de Lanaudière (COSE)²¹.

21 - COSE est un organisme sans but lucratif qui cherche à améliorer l'environnement des citoyens de la grande région de Lanaudière. Son financement provient en partie des entreprises avec qui il fait affaire. Le reste de l'argent dont dispose l'organisme provient du Fonds de lutte contre la pauvreté du ministère de la Solidarité sociale du Québec. Son conseil d'administration est composé de représentants des secteurs privé et public et de citoyens. Il coordonne trois tables de concertation.

Mandat et objectifs

Les objectifs du comité ont été définis comme suit :

- réduction des émissions de Ciment Saint-Laurent;
- suivi environnementale des activités de Ciment Saint-Laurent²².

Le comité a un pouvoir de recommandation et le pouvoir de faire pression sur la compagnie ou sur d'autres intervenants. Ses activités sont orientées sur la santé publique et sur l'agriculture. Ses tâches ont été réparties de la façon suivante :

- un sous-comité technique est responsable des évaluations techniques et scientifiques du suivi environnementale;
- un sous-comité communications est responsable des relations avec la presse et de toutes les autres activités de communication.

Composition et financement

La table de concertation Ciment Saint-Laurent est composée de huit membres :

- un représentant de la compagnie;
- un représentant du Conseil régional de l'environnement de Lanaudière (CREL);
- un élu municipal;
- un citoyen;
- un médecin du Département de la santé publique de Lanaudière;
- un représentant de l'Union des producteurs agricoles (UPA);
- un représentant du ministère de l'Environnement;
- un représentant du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ).

D'autres intervenants et représentants d'organismes étaient également présents, dont un vétérinaire, un représentant de la Chambre de commerce et un représentant des citoyens.

Depuis sa création en 1995 jusqu'en 1997, le comité s'est réuni en moyenne six fois chaque année. Toutefois, depuis 1998, le comité ne se rencontre qu'à raison d'environ quatre réunions annuellement. Lors des premières rencontres, la présidence du comité était assurée par un conseiller de la ville de Joliette. Jusqu'à présent, la majorité des réunions se sont tenues à l'usine de Ciment Saint-Laurent. En plus des activités normales du comité, d'autres événements ont été organisés pour rapprocher l'entreprise des citoyens. Par exemple, le service des loisirs de Saint-Thomas a organisé, cinq mois après la formation du comité, une visite de la cimenterie. L'entreprise souligne alors qu'elle est disposée à recevoir toute demande de visite de la part des personnes de l'extérieur.

Afin de faciliter le fonctionnement de la table et d'assurer une certaine permanence, Ciment Saint-Laurent attribue depuis la mise sur pied de la table une somme annuelle variant entre 24 000\$ et 30 000\$. L'entreprise a également accordé 65 000\$ en quatre ans pour la réalisation de deux projets de recherche pilotés par COSE Lanaudière.

22 - Extrait du procès-verbal de la première réunion du comité tenue le 22 mars 1995

Actions et réalisations

Parmi les principales réalisations de la table, on note :

- la mise sur pied de deux projets de recherche sur l'incidence des retombées de poussières provenant de la cimenterie sur les sols avoisinants (septembre 1995 à juin 1996)²³;
- le suivi quotidien des panaches de fumée de la cimenterie et une étude sur la perception des citoyens vivant en périphérie de la cimenterie (été 1996);
- le suivi des tests de brûlage de résidus de bois traités au PCP, de dormans de chemin de fer et de bois de démolition et de construction (septembre 1996).

À ce jour, le comité est toujours en place. Les participants le jugent nécessaire, puisque l'entreprise est constamment à la recherche de nouveaux combustibles pour alimenter ses fours.

3.7 Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Les Entreprises Berthier)

Problématique et contexte d'émergence

Les Entreprises Berthier inc. (EBI), qui existent depuis 1960, détiennent et gèrent un lieu d'enfouissement sanitaire (LES) qui couvre une partie du territoire des municipalités régionales de comtés (MRC) de Joliette et de d'Autray. Toutefois, ce n'est que depuis 1990 que des oppositions publiques se sont manifestées. À cette époque, le conseil municipal de Sainte-Geneviève-de-Berthier réclamait une enquête du ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) sur l'exploitation du site. On soupçonnait les gestionnaires du site de ne pas respecter les normes d'enfouissement en vigueur, et la MRC de laisser les propriétaires agrandir le site sans aucune étude d'impact et sans tenir compte de l'opposition de la population.

Ce n'est qu'en octobre 1998 que le dialogue s'établit entre la municipalité, les citoyens, le groupe environnementale local et les représentants de l'entreprise pour discuter de la sécurité du site d'enfouissement. Chacun fait alors part de ses préoccupations, tandis que l'entreprise et le MEF se font rassurants. Pourtant, en janvier 1999, on note la présence de matières non autorisées sur le site, et le MEF somme la compagnie d'effectuer des correctifs sous sa surveillance. Deux mois plus tard, EBI entreprend d'analyser les eaux de la nappe phréatique adjacente au site. Les résultats démontrent que les normes environnementales en vigueur sont respectées. Pour ce qui est des émanations s'échappant du site, l'entreprise installera peu après 55 cheminées afin de récupérer environ 70% des biogaz.

En avril 1999, la MRC de Joliette signe avec l'exploitant un contrat de 38 millions de dollars d'une durée de 20 ans pour la collecte, le tri et l'enfouissement de ses déchets. Cette annonce provoque de vives réactions chez plusieurs acteurs locaux. Entre autres, le Conseil régional de l'environnement de Lanaudière et la MRC d'Autray estiment que, dans les faits, la MRC de Joliette se soustrait à l'obligation d'élaborer un plan régional de gestion des matières résiduelles, tel que prévu dans le plan d'action gouvernemental. C'est d'ailleurs pour cette raison que le ministre des Affaires municipales, appuyé par le ministère de l'Environnement, a refusé d'entériner le contrat²⁴.

Durant la même période, EBI demande au MEF un certificat d'autorisation pour agrandir le site d'enfouissement, ce qui implique une modification du zonage de la MRC d'Autray. Afin d'y voir clair, cette dernière mettra d'ailleurs sur pied le Comité d'étude sur la gestion des déchets, un organisme consultatif ayant comme mandat d'informer le conseil de la MRC sur la problématique relative à la gestion du site d'enfouissement et sur l'élaboration du Plan de gestion des matières résiduelles. Les citoyens n'étaient pas représentés à ce comité.

Finalement, après plusieurs mois de négociation avec l'entreprise, la MRC d'Autray accepte de modifier son schéma d'aménagement, à condition que l'agrandissement prévu serve uniquement aux 17 municipalités du territoire et qu'un comité soit créé afin de s'entendre sur les modalités d'opération : volume réservé, aménagement des lieux et fonds de garantie environnementale. Cette entente a mis fin à des démarches judiciaires engagées par l'entreprise afin d'obtenir la modification de zonage nécessaire à l'agrandissement de son site.

23 - Une étude, réalisée par Agriculture Canada, portait sur l'impact environnementale des dépôts solides de poussières de cimenteries. L'autre, réalisée par le laboratoire de recherche en toxicologie de l'environnement (TOXEN) de l'Université du Québec à Montréal, portait sur le suivi environnementale des émissions atmosphériques de la cimenterie.

24 - En vertu des lois municipales, tout contrat de gestion des matières résiduelles d'une durée supérieure à cinq ans doit être approuvé par le ministre responsable.

Par ailleurs, en novembre 1999, le Regroupement Vert (un groupe environnementale local) a présenté un mémoire à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec réclamant une enquête publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) concernant la gestion du site et l'éventuelle contamination de la nappe phréatique. Cette action s'inscrivait dans une série de démarches et de contestations entreprises depuis plusieurs années et qui se poursuivent toujours.

C'est donc dans ce contexte difficile et à la demande d'un citoyen que le Comité de suivi environnementale de Lanaudière (COSE) s'est adressé en 1998 aux dirigeants de l'entreprise EBI. Après plusieurs mois de discussion, l'entreprise a accepté, en avril 1999, que la table de concertation soit créée. Une soirée d'information a alors été organisée dans le but d'établir la formation et les modalités de fonctionnement de la table de concertation. Tandis que les citoyens se demandaient si cette table serait instaurée pour permettre à EBI de rehausser son image, COSE Lanaudière insiste sur les raisons qui motivent l'existence d'un tel comité.

Mandat et objectifs

La rencontre de formation de la table eut lieu en mai 1999. Il fut alors établi que les objectifs visés par celle-ci seraient :

- d'informer les citoyens;
- de répondre aux interrogations des citoyens concernant les opérations de l'entreprise;
- de rechercher des solutions permettant aux citoyens d'avoir une meilleure qualité de vie²⁵.

Par la suite, un quatrième objectif s'est ajouté, soit :

- de réaliser un suivi environnementale des activités de l'entreprise.

Composition et financement

Les sommes attribuées par l'entreprise à COSE Lanaudière, organisme en charge de la coordination de la table, ont varié entre 9500\$ et 15000\$ par année. Le nombre de participants a changé au fil des rencontres. Bien qu'à sa création, il avait été établi que 14 personnes pourraient participer aux activités de la table, on en retrouve à ce jour un nombre de 17 :

- deux représentants de l'industrie;
- huit citoyens;
- un représentant du groupe écologique local;
- un représentant du ministère de l'Environnement;
- un médecin du Département de la santé publique de Lanaudière;
- un représentant des MRC et des municipalités;
- un représentant du comité environnement de la MRC de Joliette;
- un représentant du Conseil régional de l'environnement de Joliette;
- un représentant de l'Union des producteurs agricoles.

25 - Extrait du compte rendu de la soirée d'information du 26 mai 1999.

En ce qui concerne les activités de l'entreprise, les thèmes qui sont abordés à la table de concertation peuvent être organisés autour de quatre grands axes :

- les odeurs;
- le transport;
- les biogaz;
- les eaux de lixiviation.

Jusqu'à maintenant, la table s'est réunie à sept reprises. La fréquence des rencontres est variable. Tous sont d'avis que les réunions avancent difficilement et que la tension entre les membres est souvent très forte. Cela se traduit par des gestes concrets : cohue lors des réunions, refus de l'entreprise de laisser un citoyen visiter le site, sortie dans les journaux contre l'entreprise, etc. Lors des réunions, l'accès à l'information est toujours au cœur des discussions. Pourtant, la table est toujours en place à ce jour, bien qu'il n'y ait eu aucune rencontre depuis plus de six mois.

Actions et réalisations

Bien que de son côté EBI ait mis sur pied quelques programmes pour améliorer la qualité de vie des citoyens vivant à proximité du site, la table compte peu de réalisations concrètes étant donné le climat de confrontation continue.

3.8 Comité de suivi environnementale de Lanaudière (Bédard-Cascades) Problématique et contexte d'émergence

L'entreprise Bédard-Cascades, qui existe depuis avril 1994, est issue de la fusion de Groupe Bédard Ltée et Cascades inc. L'usine, qui est installée au cœur d'un quartier résidentiel de la ville de Joliette, a une dimension d'environ 16000 m² et emploie une cinquantaine de personnes. On y utilise de l'asphalte et des rouleaux de carton feutre pour produire du papier goudronné utilisé pour couvrir les toitures, et aussi pour l'industrie automobile. Cependant, la problématique reliée à cette usine remonte au mois de mars 1990, alors que la compagnie Cascades inc, propriétaire du site, recevait l'autorisation du ministère de l'Environnement du Québec d'installer et d'opérer un saturateur de papier au bitume muni d'un incinérateur d'émissions des composés organiques volatiles. Ce projet ne faisait pas partie de la liste des projets assujettis au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et a été autorisé en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q. chapitre Q-2). Cet article oblige le promoteur qui désire modifier ou entreprendre des activités potentiellement menaçantes pour l'environnement à obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

Consécutivement aux inconvénients provoqués par les activités de l'usine, un comité de citoyens du quartier Saint-Jean-Baptiste de Joliette s'est formé en juillet 1990. Parmi les principaux éléments qui altéraient la qualité de vie des gens vivant à proximité du site, on note :

- les odeurs de goudron ou d'huiles brûlées;
- le bruit constant provenant des installations;
- les retombées de suie;
- le débordement des réservoirs d'asphalte à aire libre²⁶.

Pour appuyer ses revendications, le comité de citoyens a fait circuler une pétition (300 noms) demandant aux autorités concernées de prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation. La pétition fut envoyée au ministère de l'Environnement, au député de Joliette (M. Guy Chevrette), à la municipalité régionale de comté (MRC), et présentée à la séance du conseil municipal de Joliette, qui a adopté une proposition dans laquelle la Ville s'engageait à apporter des correctifs aux problèmes que les activités de l'usine causaient à la population.

Après les pressions grandissantes de la population et de la ville de Joliette, l'entreprise s'était alors engagée à apporter un certain nombre de correctifs à sa production. Ainsi, un silencieux a été installé sur la cheminée de l'incinérateur afin de réduire le bruit et les émanations de fumée et de suie. Malgré ces améliorations significatives, les odeurs de goudron persistaient toujours.

26 - Extrait d'une lettre envoyée par le comité de citoyens au ministère de l'Environnement du Québec en juillet 1990.

Toutefois, après une certaine période d'accalmie, les plaintes des citoyens concernant l'augmentation du bruit et des odeurs se sont faites de plus en plus fréquentes consécutivement à l'implantation d'un deuxième saturateur de bitume au printemps 1996. La mairesse de Joliette a alors organisé une rencontre afin de permettre aux citoyens de présenter leurs plaintes directement aux dirigeants de l'usine. Les citoyens ont demandé les correctifs suivants :

- diminuer le bruit;
- diminuer les odeurs pendant les opérations normales;
- trouver des moyens d'arrêter l'émission des odeurs lors de coupures d'électricité ou de bris mécaniques;
- organiser la circulation des camions²⁷.

Une deuxième rencontre a eu lieu en octobre 1996, mais, par la suite, en grande partie à cause de la grève des travailleurs, les citoyens n'ont pas été convoqués à d'autres réunions.

Mandat et objectifs

C'est en juin 1997 que COSE Lanaudière s'est adressé à Bédard-Cascades afin de reprendre les rencontres avec les citoyens. Le comité a alors été mandaté par l'entreprise, devenue Bédard-Cascades, pour organiser et coordonner les rencontres entre les citoyens du quartier et l'entreprise. Lors de la première rencontre, la table s'est fixé l'objectif suivant :

« Permettre aux divers intervenants du dossier Bédard-Cascades d'établir des ententes. La réduction des nuisances faites aux citoyens reliées aux opérations de l'usine sera le principal sujet de discussion »²⁸. Il s'agit aussi d'un lieu d'expression et d'information où les citoyens peuvent faire part directement de leurs préoccupations et où l'entreprise peut présenter ses réalisations.

Composition et financement

La table de concertation Bédard-Cascades est composée de 11 personnes :

- deux représentants de l'industrie;
- un représentant syndical;
- un médecin du Département de la santé publique de Lanaudière;
- cinq citoyens;
- élu municipal;
- un représentant du ministère de l'Environnement du Québec.

Dès le début des travaux de la table, un soutien financier d'environ 6000\$ a été assuré annuellement à COSE Lanaudière par la compagnie. Les activités se poursuivent toujours en 2001. Entre sa création en octobre 1997 et mars 1999, la table s'est réunie à cinq reprises, à raison d'environ une réunion tous les trois mois au cours de la première année. Puis, il s'est ensuite écoulé près de neuf mois entre la quatrième et la cinquième rencontre. Trois de ces rencontres ont été tenues dans les bureaux de COSE, et deux au bureau de la MRC de Joliette. Même si les citoyens à la table étaient tous des résidents du quartier Saint-Jean-Baptiste, on invitait tous les habitants du Grand Joliette que la question préoccupait à y assister.

27 - Extrait du compte rendu de la soirée d'information tenue en mai 1996 à Sainte-Geneviève-de-Berthier.

28 - Extrait du compte rendu de l'assemblée de formation de la table de concertation Bédard-Cascades (octobre 1997).

En plus des réunions de la table de concertation, des rencontres ont été organisées en parallèle à l'usine même. On y abordait divers thèmes, toujours reliés à des nuisances gênant les citoyens ou à des événements extraordinaires

survenus à l'usine. Ces rencontres ne réunissaient qu'un nombre plus limité de personnes, soit seulement les citoyens, le représentant de la compagnie et un autre intervenant, et ce nombre variait selon les sujets abordés.

Actions et réalisations

Parmi les réalisations de la table jusqu'à présent, on note :

- le suivi des tests de bruits réalisés par la CSST à l'intérieur de l'usine;
- la vérification avec la Ville de Joliette de la circulation des camions dans le quartier;
- la recherche de documents sur le bruit, les odeurs et les effets sur la santé des vapeurs d'asphalte;
- la rédaction d'un résumé des rapports d'inspection du ministère de l'Environnement à l'usine Bédard-Cascades.

Dans le but de limiter les inconvénients reliés à l'odeur et au bruit, l'entreprise a de son côté modifié certaines façons de faire. Elle a, entre autres, installé un nouveau silencieux réduisant le bruit en deçà des normes sonores établies. Les normes appliquées par le ministère de l'Environnement du Québec concernant le bruit se situent entre 45 et 55 dB le jour, et 40 à 50 dB la nuit. De plus, des correctifs ont été apportés à l'intérieur de l'usine afin de réduire les émanations d'odeurs de bitume.

En ce qui a trait aux plaintes, il ne semble pas y avoir de protocole établi pour les acheminer aux responsables de l'entreprise, ce qui rend difficile le suivi systématique.

Lors des premières rencontres de la table, les revendications des citoyens furent mal accueillies tant par les dirigeants que par les employés de l'usine. Elles étaient perçues comme une intention de faire fermer l'usine. C'est à force de dialoguer que la situation a pu évoluer de façon constructive. À ce jour, le comité est toujours en place, mais il se réunit moins fréquemment qu'au début, sans doute en raison de la diminution importante des nuisances provoquées par les activités de l'usine.

3.9 Comité permanent de suivi des eaux usées de la Communauté urbaine de Montréal

Problématique et contexte d'émergence

La CUM regroupe 28 municipalités totalisant 1 800 000 habitants et 8 500 industries. En 1970, en vertu de l'ordonnance 153 de la Régie des eaux usées de Québec, il revenait à la CUM, créée la même année par une loi de l'Assemblée nationale du Québec (L.Q. 1969, ch. 84 sanctionné le 23 décembre 1969), d'exécuter les travaux requis pour l'évacuation des eaux usées de la majorité de son territoire. À cet effet, la CUM décidait, à la suite du rapport du Service d'assainissement des eaux usées (mai 1971), de procéder à la construction d'une usine d'épuration dans le quartier de Rivière-des-Prairies qui serait desservi par deux intercepteurs (nord et sud). La CUM a commencé les travaux de construction des intercepteurs en 1974, et la construction de la station d'épuration en 1976. Des activités partielles ont débuté à la station d'épuration en 1984, et l'inauguration officielle a eu lieu le 2 novembre 1987. À cette date, l'usine ne traitait cependant que les eaux de l'intercepteur nord. Depuis août 1995, la station d'épuration de la CUM reçoit la totalité des eaux usées du territoire en temps sec. Le débit moyen de la station est de 2 500 000 m³ par jour et peut atteindre 7 600 000 m³ par jour par temps de pluie. Depuis sa création, l'usine d'épuration a permis une diminution des taux de coliformes fécaux et des polluants autour de l'île de Montréal et en aval.

Le système de traitement des eaux usées de la CUM présente cependant quelques lacunes. Certains secteurs du territoire sont desservis par des réseaux d'égouts séparatifs ou pseudo-séparatifs. Dans ces deux types de réseaux, un égout distinct ne reçoit que les eaux de pluie qui sont rejetées directement dans les cours d'eau sans traitement préalable, ce qui permet de diminuer le volume d'eau à traiter. Néanmoins, certains secteurs où se déversent ces égouts pluviaux démontrent des taux de contamination d'origine fécale très élevés, ce qui laisse croire que de mauvais raccordements enverraient les eaux usées des résidences dans les égouts pluviaux. Puisque la gestion des égouts relève des municipalités, celles-ci sont responsables des mauvais raccordements.

Outre ce problème, les eaux de débordement révèlent une autre déficience du réseau d'épuration. En temps de pluie, le réseau d'égouts actuel n'est pas en mesure de contenir la totalité de l'eau reçue dans le système. Plusieurs régions de l'île sont desservies par un réseau unitaire qui reçoit autant les eaux domestiques que les eaux de pluie. Le réseau

ne pouvant contenir un aussi fort volume, de grandes quantités d'eau sont rejetées directement dans les cours d'eau sans traitement.

Finalement, l'usine d'épuration, construite pour l'utilisation d'un procédé de désinfection de l'eau par le chlore, n'a jamais mis ce procédé en fonction, suite à des études qui ont démontré que ce type de traitement était plus dommageable pour l'écosystème aquatique que l'absence de traitement. Toutefois, les spécialistes de la station étudient actuellement d'autres modes de désinfection.

Sur le plan réglementaire, le territoire de la CUM est soustrait à certaines dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) en raison d'une entente, conclue en 1986 entre le ministère de l'Environnement et la CUM, concernant la qualité de l'air et de l'eau. Adopté en 1986, le règlement 87 de la CUM limite les concentrations de polluants toxiques dans les effluents des industries et commerces.

Après un investissement de 1,375 milliard de dollars, plusieurs enjeux environnementaux, sociaux et économiques sont toujours présents (Auclair, 1995; Bibeault et Jourdain, 1995; Québec, 2000; Fortin, 1995). Ces enjeux concernent principalement :

- les débordements par temps pluvieux;
- la contamination des cours d'eau de la région métropolitaine due aux mauvais raccordements et aux débordements;
- la limitation des activités récréatives et touristiques en aval de l'émissaire;
- les rejets toxiques illégaux dans les égouts qui dépasse les normes;
- la contamination bactériologique en aval de l'effluent de la station d'épuration.

C'est dans ce contexte que le comité permanent de suivi des eaux usées de la CUM a pris naissance. Toutefois, le comité n'est pas issu d'un décret ou d'une recommandation venant d'une autorité publique. Il est né plutôt des pressions de trois groupes écologiques (STOP, Société pour vaincre la pollution et Union Saint-Laurent-Grands-Lacs) et d'une initiative du comité ZIP Jacques-Cartier qui avait intégré la problématique des eaux usées dans son plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE)²⁹. Pour sa part, le comité ZIP Ville-Marie a commencé ses activités en même temps que celles du comité permanent. Son coordonnateur a participé au comité permanent de la CUM depuis le début et la problématique des débordements s'est intégrée au PARE du comité ZIP Ville-Marie, terminé quelques mois après le début des travaux du comité permanent de la CUM.

29 - Le programme Zones d'intervention prioritaires vise à promouvoir une meilleure connaissance de l'environnement du Saint-Laurent en vue de favoriser les 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. Les Plans d'action et de réhabilitation écologique (PARE) sont élaborés par le Comité ZIP en concertation avec les intervenants du milieu. Le PARE sert à déterminer les mesures à prendre en fonction des priorités identifiées lors des consultations.

Mandat et objectifs

La première réunion a été tenue en décembre 1997 et seize rencontres se sont déroulées depuis. Celles-ci ont toujours lieu un jour de semaine, de 9h à 12h, à l'usine d'épuration de la CUM. Les deux premières réunions ont servi à établir le fonctionnement du comité et le rôle des membres.

Les réunions suivantes ont servi à cibler les dossiers prioritaires. En mai 1998, le comité s'est donné un plan d'action dont les priorités ont ensuite été encadrées par des sous-comités :

- les eaux de débordement (surverses);
- l'application de la réglementation sur les rejets industriels à l'égout;
- la réduction des rejets toxiques à l'effluent;
- le réseau de suivi écologique;

- la contamination bactériologique de l'effluent de la station d'épuration.

Composition et financement

Le comité permanent est composé de 12 membres de divers groupes :

- un membre du gouvernement fédéral et quatre membres du gouvernement provincial.
- trois représentants de la CUM
- un représentant d'un groupe environnementale
- deux coordonnateurs des comités ZIP
- un représentants d'une Association industrielle.

Le coordonnateur du comité ZIP Ville-Marie est le seul représentant de l'ouest de l'île de Montréal, les autres étant tous issus de la région Est de l'île.

Le comité permanent ne dispose d'aucune source de financement autonome. Il a bénéficié du programme de subvention Interaction communautaire³⁰, financé en majeure partie par les gouvernements fédéral et provincial et comprenant une participation de la CUM pour certains dossiers. La coordination est majoritairement assurée par les coordonnateurs des deux comités ZIP.

Actions et réalisations

Jusqu'à présent, le sous-comité « surverses » a retenu toute l'attention. La majeure partie des réunions et des efforts ont été concentrés sur ce dossier. Le sous-comité « réglementation et rejets toxiques » est le seul autre sous-comité actuellement formé.

Le comité de suivi est rapidement devenu un groupe de travail. Depuis le début des activités, la problématique des débordements a nettement dominé. Le sous-comité « surverses » a été formé le 12 février 1999. Ses membres ont commandé un rapport sur la problématique (Forget et Demard), pour pouvoir ensuite développer une stratégie d'action. La première intervention, encore en cours, consiste à rencontrer les autorités des municipalités de la CUM pour leur exposer la problématique, après quoi il leur est demandé de produire un plan d'action. Les municipalités sont incitées par le sous-comité à produire un plan de réduction de la consommation d'eau de leurs citoyens d'une part, et à investir dans la réfection des mauvais raccordements d'égouts. Les contacts avec les municipalités ont débuté en mai 1999. Ensuite, un dépliant résumant la problématique des eaux de débordement a été produit à l'intention du public.

Les travaux du sous-comité sur la réglementation des rejets toxiques à l'égout se font un peu plus lentement. Après environ deux ans, les discussions portent encore sur le champ de la problématique et sur les visées du sous-comité. Quant à la problématique de l'uniformisation de la réglementation sur les rejets toxiques dans la région métropolitaine, elle a été ralentie lorsque les membres du sous-comité ont tenté de rencontrer les représentants des villes de la banlieue. Aujourd'hui, les travaux de ce sous-comité consistent surtout à préparer un état de la situation des rejets industriels à l'égout.

Les étapes à venir pour le comité permanent de suivi concernent surtout la rencontre des municipalités de l'île de Montréal. Officiellement, les autres priorités devraient prendre de plus en plus d'importance à mesure que le projet des débordements progressera. Toutefois, le projet « rejet toxique » et le projet « surverses » sont les seuls à avoir été encadrés par des sous-comités. Les incertitudes engendrées par le projet de réforme municipale dans la région métropolitaine suscitent aussi de nombreux questionnements sur l'avenir du comité.

30 - Le programme Interaction communautaire, a été développé conjointement par les ministères fédéral et provincial de l'Environnement dans le cadre de la phase III de Saint-Laurent Vision 2000.

Enfin, le travail de ce comité de suivi se rapproche beaucoup de celui d'un groupe d'experts. En effet, depuis juillet 1999, un seul des trois représentants de groupes environnementaux participe aux activités du comité. Aucun citoyen ne siège au comité depuis le départ, peu après le début des travaux, du seul représentant. Notons que le projet de mise

en place de ce comité de suivi incluait la participation de représentants syndicaux et du monde communautaire.

3.10 Groupe consultatif élargi sur la problématique des sédiments contaminés du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal

Problématique et contexte d'émergence

Durant la décennie 1920-1930, la région de Montréal-Est a connu une forte industrialisation, concentrée surtout sur la pétrochimie. Le développement industriel rapide de la région, jumelé à l'absence de normes environnementales, a engendré la contamination de plusieurs sites au cours des décennies suivantes.

À la suite de l'adoption du Plan d'action Saint-Laurent³¹, une caractérisation des sites contaminés du fleuve Saint-Laurent (Lavalin Environnement, 1989) a été commandée. Cette étude a déterminé le secteur 103 du port de Montréal comme l'un des sites aquatiques les plus contaminés du fleuve Saint-Laurent. Les recherches sur les causes du problème se sont rapidement dirigées sur les effluents de plusieurs entreprises et de la municipalité qui se sont déversés sans traitement durant des années dans ce secteur. Parallèlement, le Service d'urgence d'Environnement Canada a fait face, durant les périodes de fortes chaleurs, à des problèmes de remontée d'hydrocarbures dans le secteur 103. En raison de la récurrence du problème, le dossier a été transmis au Programme d'assainissement des sites aquatiques de la Direction de la Protection de l'environnement d'Environnement Canada, qui a aussi limité la circulation aux navires de moins de 7 mètres de tirant d'eau dans la baie nord, pour éviter de remettre les sédiments contaminés en suspension.

La caractérisation a permis de mieux situer la problématique :

- deux baies artificielles dans lesquelles la sédimentation est favorisée par le positionnement des quais qui isolent les baies des courants du fleuve;
- près de 40 000 m³ de sédiments contaminés;
- les principaux contaminants des deux baies sont les HAP³², les huiles et graisses minérales et le cuivre;
- sur dix contaminants étudiés, neuf dépassent les normes³³ dans la baie Nord et trois
- dépassent ou sont très près de dépasser les critères d'intervention dans la baie Sud.

Comme les sédiments dépassaient les normes (Critères intérimaires pour l'évaluation de la qualité des sédiments du Saint-Laurent — Centre Saint-Laurent), plusieurs entreprises pouvaient être interpellées par Environnement Canada. Les responsables du dossier de ce ministère ont mis de l'avant une approche de partenariat volontaire avec les entreprises impliquées et l'administration du Port de Montréal. À l'initiative d'Environnement Canada, un groupe de travail composé de l'Administration portuaire de Montréal et de trois entreprises a été formé. Entre 1994 et 1998, ce groupe de travail a mis en place des mesures provisoires de mitigation, commandé et financé des études de caractérisation et de répartition spatiale des sédiments contaminés, procédé à la sélection d'options et au développement de scénarios d'intervention, réalisé des essais technologiques et une évaluation des risques pour l'environnement et la santé humaine.

31 - Lancé en 1988 par Environnement Canada — suivi d'un partenariat avec le ministère de l'Environnement du Québec en 1989 — le plan d'action Saint-Laurent est le premier d'une série de trois plans d'action quinquennaux de protection, conservation et récupération des usages du fleuve Saint-Laurent. Cette première phase visait surtout la caractérisation des problèmes affectant le fleuve, la protection de celui-ci et la réhabilitation de ses sites contaminés. La seconde phase du plan d'action (1993-1998), appelée Saint-Laurent Vision 2000 (SLV2000), favorisait l'intégration des populations et acteurs locaux dans la gestion du fleuve. Cette phase a donné naissance aux comités ZIP. Finalement, la phase III de Saint-Laurent Vision 2000 cherche 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 » (Burton).

32 - Hydrocarbures aromatiques polycycliques

33 - Critères intérimaires pour l'évaluation de la qualité des sédiments du Saint-Laurent (Centre Saint-Laurent).

En mai 1998, le groupe de travail a déposé un document synthèse émettant quatre recommandations :

- restaurer les deux baies du secteur 103;
- constituer un groupe de mise en œuvre de la restauration;
- constituer un groupe consultatif afin d'impliquer les organismes intéressés;
- établir un dialogue pour obtenir la participation de la population.

À la fin des activités du groupe de travail, le projet de restauration des baies comprenait six scénarios de décontamination devant être examinés par le groupe de mise en œuvre et par le groupe consultatif, ainsi que la recherche de partenaires financiers ayant eu des activités potentiellement polluantes dans le secteur.

Bien qu'aucun projet ne soit officiellement retenu à ce jour, la PEEIE et le processus d'évaluation environnementale canadien devraient s'appliquer le moment venu. La superficie approximative du secteur est de 20 025 m² et la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec (LRQ, c, Q-2, r-9) stipule que les dragages sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement lorsque la surface dépasse 5 000 m². Le projet, selon l'option de décontamination choisie, serait aussi soumis aux lois sur les pêches et au Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes. Environnement Canada et les partenaires financiers ont tout de même choisi de former un groupe consultatif en amont du projet. S'il se réalise, le projet de décontamination serait ainsi soumis aux lois provinciales et fédérales d'évaluation de l'impact environnementale par un examen conjoint tel que prévu à l'alinéa 40 (2) de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale³⁴.

Le comité ZIP Jacques-Cartier (anciennement ZIP Est de Montréal), prenant acte des recommandations du rapport du groupe de travail, a mis sur pied ce groupe consultatif, dont la première rencontre a eu lieu le 16 juin 1999.

Mandat et objectifs

Jusqu'à maintenant, les réunions du groupe consultatif se sont concentrées sur cinq questions :

- la recherche et l'adhésion de partenaires financiers;
- le choix d'un projet de décontamination;
- la détermination du niveau de restauration du site ;
- la négociation du processus réglementaire du projet;
- l'établissement du contenu et du déroulement des soirées d'information.

Au cours de la première année, les discussions étaient destinées à persuader les entreprises de participer financièrement au projet. Les autres thèmes ont pris plus d'importance dès que les entreprises ont confirmé, en juin 2000, leur participation financière à la décontamination.

Cependant, les membres du groupe consultatif tentent toujours d'obtenir la participation d'une quatrième entreprise qui a quitté le secteur depuis quelques années.

34 - Ce fut le cas, par exemple, du projet de décontamination du canal de Lachine, dans lequel les processus d'évaluation environnementale provinciale et fédérale ont été enclenchés conjointement.

Composition et financement

Le groupe consultatif du secteur 103 est composé de 16 membres :

- trois partenaires financiers (les entreprises);
- un représentant de Montréal-Est;

- un représentant de l'administration portuaire;
- des organismes communautaires :
 - trois membres de comités de citoyens
 - un représentant d'un organisme de développement régional;
 - les gouvernements :
 - deux membres du fédéral;
 - deux membres du provincial;
- des organismes à vocation environnementale :
 - deux membres du comité ZIP Jacques-Cartier;
 - un représentant du milieu universitaire.

La composition du groupe consultatif a été décidée d'un commun accord entre les membres du groupe de travail et du comité ZIP Jacques-Cartier. Les entreprises concernées, l'administration du Port de Montréal et Environnement Canada forment un sous-comité de mise en œuvre. Les membres de ce sous-comité se rencontrent régulièrement pour discuter des diverses modalités économiques, techniques et juridiques relatives au projet de décontamination. Ce sous-comité fait couramment rapport de ses activités au cours des réunions du groupe consultatif.

Le groupe consultatif du secteur 103 ne dispose d'aucune source de financement spécifique pour son fonctionnement. Il bénéficie toutefois d'un programme de subventions pour informer le public, comme le veut son mandat. Généralement, les membres du groupe consultatif se réunissent mensuellement. La coordination du groupe est assurée par la coordonnatrice du comité ZIP Jacques-Cartier, qui a intégré ce rôle dans son mandat. Le président du comité ZIP Jacques-Cartier préside les réunions du groupe consultatif. La majeure partie de l'information concernant la problématique de la contamination et les projets à ce chapitre provient des études commandées par le comité de travail.

Actions et réalisations

En plus des rencontres, le groupe consultatif a organisé quatre soirées d'information et une soirée plénière à l'intention du public comprenant les citoyens de Montréal-Est et de Pointeaux-Trembles. Le programme fédéral-provincial Interaction communautaire, a subventionné la plénière du 25 mai 2000 et trois soirées d'information, tenues les 15 juin 2000, 19 octobre 2000 et 25 janvier 2001. Ces soirées ont permis de renseigner les citoyens sur le projet, d'expliquer les raisons d'une décontamination, les risques pour la santé humaine et l'environnement, et de présenter les options de restauration, les procédures d'évaluation environnementale et les lois entourant ce type de projet. Ces soirées ont été l'occasion pour les citoyens de poser des questions directement aux membres présents du groupe consultatif. Enfin, le comité ZIP Jacques-Cartier a produit le premier volume d'un document synthèse des études touchant cette problématique (Comité ZIP Jacques-Cartier).

Actuellement, les partenaires financiers et les responsables des ministères négocient les modalités d'un protocole d'entente qui déchargerait les partenaires de toute responsabilité de contamination antérieurement à la réhabilitation qui aura lieu. À l'exception d'une entreprise qui souhaite prendre en charge la totalité de la cellule 1 et utiliser ses propres installations de biorémédiation, les partenaires financiers continuent d'examiner les diverses options de décontamination. Ils en sont présentement à déterminer la meilleure option en fonction des coûts pour la cellule 3. L'option de l'entreprise qui souhaite prendre en charge la totalité de la cellule 1 semble satisfaire les autres partenaires et Environnement Canada, mais n'est pas envisageable pour la cellule 3 à cause de la trop forte concentration en métaux lourds. À la demande d'Environnement Canada, l'harmonisation des propositions des partenaires a été amorcée en septembre 2000 et se conclura avec la signature des contrats de décontamination et d'un protocole d'entente. Depuis cette date, de nombreuses discussions ont porté sur l'évaluation des répercussions environnementales que pourrait avoir un tel projet. Selon les partenaires financiers et Environnement Canada, une évaluation des répercussions et des audiences publiques ralentiraient le processus. Au grand dam des représentants des citoyens, il a été question de ne pas décontaminer la cellule 2, la moins contaminée des trois. Le groupe consultatif concentre aussi une partie de ses discussions actuelles sur le niveau de décontamination à atteindre.

3.11 Synthèse et analyse des cadres formels

La description formelle des cas étudiés permet de repérer plusieurs éléments pouvant servir à une analyse comparative (voir tableau 2). Avant d'analyser le fonctionnement concret des comités, nous pouvons distinguer certaines tendances et spécificités à l'aide des cadres formels décrits précédemment. Ces éléments se regroupent en six catégories : 1) le contexte d'émergence, 2) les mandats et objectifs, 3) la composition, 4) le mode de fonctionnement, 5) les ressources, 6) les actions et réalisations.

Tableau 2 : Tableau synoptique des cadres formels

	CASE Alma	CRCD	Comité de citoyens Magnola
Organisme initiateur	Conseil municipal de la Ville d'Alma (participant aux audiences publiques)	CRCD Saguenay – Lac Saint-Jean (participant aux audiences publiques)	SADC Asbestos (participant aux audiences publiques)
Contexte	Nouveau projet soumis à la PÉEIE Audiences publiques Recommandations BAPE	Nouveau projet soumis à la PÉEIE Audiences publiques Recommandations BAPE	Nouveau projet soumis à la PÉEIE Audiences publiques Recommandations BAPE
Mandat et objectifs	Suivi des recommandations du BAPE Faciliter les communications avec les voisins du site Proposer des mesures d'atténuation des impacts Participer à l'aménagement du site	Suivi des recommandations du BAPE S'assurer de l'application des mesures de maximisation des retombées économiques	Mandat et objectifs guidés par le BAPE Informer les citoyens Recevoir les préoccupations des citoyens Faire des recommandations sur les activités et projets de l'entreprise
Composition (secteur)	Sélection par la municipalité Privé : 2 Adm. publique : 4 Associations : 2 Citoyens : 4 TOTAL : 12	Sélection des membres encadrée par un décret Privé : 2 Adm. publique : 5 Associations : 0 Citoyens : 0 TOTAL : 7	Sélection des membres encadrée par le BAPE Privé : 2 Adm. publique : 6 Associations : 0 Citoyens : 6 TOTAL : 14
Mode de fonctionnement	Processus décisionnel par consensus Pouvoir de recommandation seulement 8 réunions/année tenues à huis clos	Processus décisionnel par consensus Pouvoir de recommandation seulement 12 réunions/année tenues à huis clos	Processus décisionnel par vote majoritaire Pouvoir de recommandation seulement 12 réunions/année tenues à huis clos
Ressources	Financement aucun Infrastructure secrétariat : promoteur lieu de réunion : ville,	Financement aucun Infrastructure secrétariat : CRCD lieu de réunion : promoteur	Financement Conjoint (promoteur, ville, MRC) Infrastructure SADC

	promoteurs		Employé (1)
Actions/ Réalisation	Lien entre l'entreprise et les voisins, séances d'info., conseiller auprès du promoteur	Application des mesures de maximisation, communiqués de presse sur les résultats	Site web, bulletin d'information, journée d'étude avec experts, ajout de mesures de suivi

	Coalition Magnola	Comité de citoyens Lafarge	COSE Ciment St-Laurent
Organisme initiateur	Citoyens de la région (participant aux audiences publiques)	Promoteur privé	Conjoint Promoteur-COSE-Lanaudière
Contexte	Nouveau projet soumis à la PÉEIE Audiences publiques Recommandations BAPE	Usine en exploitation Modification du procédé	Usine en exploitation Pressions populaires et politiques
Mandat et objectifs	Suivi des recommandations du BAPE Sensibiliser la population	Suivi des recommandations du BAPE Identifier les préoccupations des voisins Élaborer des solutions Agir comme intermédiaire entre la population et entreprise	Réduction à la source. Suivi environnemental des activités du promoteur.
Composition (secteur)	Admission de tous les citoyens Privé : 0 Adm. publique : 0 Associations : 0 Citoyens : 5 TOTAL : 5	Processus de sélection électif Privé : 3 Adm. publique : 0 Associations : 0 Citoyens : 5 TOTAL : 8	Sélection par consensus Privé : 1 Adm. publique : 4 Associations : 2 Citoyen : 1 TOTAL : 8
Mode de fonctionnement	Processus décisionnel par consensus Pouvoir de recommandation seulement Réunions tenues à huis clos	Processus décisionnel par consensus Pouvoir de recommandation seulement 6 réunions/année tenues à huis clos	Processus décisionnel par consensus Pouvoir de recommandation seulement 6 réunions/année
Ressources	Financement cartes de membres, activités, subventions privées Infrastructure Aucune	Financement aucun Infrastructure Secrétariat et lieu de réunion : promoteur	Financement ± 50% entreprise, ± 50% subvention du provincial Infrastructure Employés permanents: 3 Secrétariat : COSE Lieu de réunion : promoteur

Actions/ Réalisation	Site web, pétition, documents d'information. séances publiques d'information	Lien entre l'entreprise et les voisins, communiqués de presse, séances d'info., recommandations	Mise sur pied de deux projets de recherche, suivi quotidien des impacts
---------------------------------	---	---	---

	COSE EBI	COSE Bédard-Cascades	Comité permanent de la CUM
Organisme initiateur	COSE-Lanaudière	COSE-Lanaudière	Association (ZIP)
Contexte	Usine en exploitation Pressions populaires	Usine en exploitation Pressions populaires	Usine en exploitation Pressions groupes environnementaux
Mandat et objectifs	Informers les citoyens, répondre à leurs interrogations et améliorer leur qualité de vie. Suivi environnemental des activités de l'entreprise	Établir des ententes entre les citoyens et le promoteur pour réduire les nuisances	Réduire les impacts environnementaux
Composition	Sélection par consensus Privé : 2 Adm. publique : 5 Associations : 2 Citoyens : 8 TOTAL : 17	Sélection par consensus Privé : 2 Adm. publique : 3 Associations : 1 Citoyens : 5 TOTAL : 11	Sélection par consensus Privé : 1 Adm. publique : 8 Associations : 3 Citoyens : 0 TOTAL : 12
Mode de fonctionnement	Processus décisionnel par consensus Pouvoir de recommandation seulement 4 réunions/année tenues à huis clos	Processus décisionnel par consensus Pouvoir de recommandation seulement 3 réunions/année tenues à huis clos	Processus décisionnel par consensus Pouvoir de recommandation seulement 5 réunions/année tenues à huis clos
Ressources	Financement ± 50% entreprise, ± 50% subvention provincial Infrastructure Employés permanents: 3 Secrétariat : COSE Lieu de réunion : promoteur	Financement ± 50% entreprise, ± 50% subvention du provincial Infrastructure Employés permanents: 3 Secrétariat COSE Lieu de réunion : COSE ou bureau de la MRC de Joliette	Financement Aucune source spécifique. Bénéficie de subventions conjointes gouvernements-privé pour des projets ponctuels. Infrastructures Employés à temps partiel: 2 Secrétariat : ZIP Lieu de réunion : Promoteur
Réalisation	Peu de réalisations à cause du climat de confrontation.	Suivi tests de bruit, vérification circulation des camions, recherche documentaire et résumé rapports d'inspection du MENV	Influence sur le processus décisionnel.

Discussion sur les mesures
d'atténuation

Brochure d'information pour
public, rapport technique sur
la problématique

	Groupe consultatif du secteur 103	Synthèse
Organisme initiateur	Association (ZIP)	<ul style="list-style-type: none"> • Organismes très variés (tant secteur privé, public qu'association)
Contexte	<p>Nouveau projet potentiellement soumis à la PÉEIE</p> <p>Recommandations grp. de travail multipartite</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quatre projets assujettis à la PÉEIE • Dans 9 cas, pressions populaires précèdent la formation du comité
Mandat et objectifs	<p>Faire démarrer le projet.</p> <p>Effectuer le suivi de la mise en œuvre</p> <p>Informers le public</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mandat d'information, de sensibilisation et de communication avec le public dans 9 comités • Suivi des recommandations du BAPE dans tous les comités en découlant
Composition	<p>Sélection par consensus</p> <p>Privé : 3</p> <p>Adm. publique : 6</p> <p>Associations : 7</p> <p>Citoyens : 0</p> <p>TOTAL : 16</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de sélection par consensus dans la moitié des cas • Présence de citoyens dans 7 comités
Mode de fonction-nement	<p>Processus décisionnel par consensus</p> <p>Pouvoir de recommandation seulement</p> <p>8 réunions/année tenues à huis clos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prise de décision par consensus dans presque tous les cas • Pouvoir de recommandations pour tous les comités • Huis clos pour toutes les réunions • De 3 à 12 réunions par année
Ressources	<p>Financement</p> <p>Aucune source spécifique</p> <p>Bénéficie de subventions conjointes gouvernements-privé pour des projets ponctuels</p> <p>Infrastructures</p> <p>Employés à temps partiel: 1</p> <p>Secrétariat : ZIP</p> <p>Lieu de réunion : ZIP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 4 comités disposent d'un financement annuel • Investissement du promoteur variable selon le cas • Employé affecté au comité dans 6 cas • Les réunions ont souvent lieu chez le promoteur
Réalisation	<p>Soirées publiques d'information.</p> <p>Rapports pour public (vulgarisation)</p>	<p>Retombées des comités de suivi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La diffusion de l'information auprès des populations affectées ou concernées

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • La réalisation d'études ou de recherches • L'élaboration de mesures de suivi • La mise en œuvre de mesures de suivi |
|--|---|

Contexte d'émergence

Nous constatons que les comités de suivi sont créés soit selon un mode formel découlant de l'application des procédures d'évaluation environnementale, soit selon un mode volontaire. Trois cas (CASE Alma, CRCD et Comité de citoyens Magnola) ont ainsi été formés selon le mode formel et sept autres selon le mode volontaire.

La formation des comités associée à l'application de la procédure québécoise d'évaluation environnementale, après des échanges entre le promoteur et les élus locaux, se traduit par un décret gouvernemental (CRCD), une recommandation de la municipalité (CASE Alma) ou une recommandation du BAPE (Comité de citoyens Magnola). Dans le cas du CRCD Saguenay–Lac-Saint-Jean, il y avait déjà eu des discussions entre le promoteur, les élus et le CRCD lorsque le BAPE a recommandé la mise sur pied du comité : « Le CRCD pourrait assumer la responsabilité de veiller à la mise en place d'un mécanisme de suivi des retombées économiques en partenariat avec Alcan » (Québec, 1997 : 122). Dans le cas du comité de citoyens Magnola, le BAPE a aussi identifié les membres possibles du comité et la SADC a pris l'initiative de convoquer les citoyens dans le but de créer un comité.

Le second contexte dans lequel sont formés les comités correspond à un mode plus volontaire. Dans sept cas (Coalition Magnola, Comité des citoyens Lafarge, COSE Ciment Saint-Laurent, COSE EBI, COSE Bédard-Cascades, Comité permanent de la CUM, Groupe consultatif du secteur 103), la mise sur pied des comités a été prise en charge sans qu'aucun cadre institutionnel les y ait contraints. Il s'agit d'exploitations ou de projets industriels dont les activités entraînent des répercussions sur les populations riveraines ou des effets sur l'environnement, sans pour autant être soumis à une procédure d'évaluation environnementale. Ce mode est qualifié de volontaire ou d'ascendant, dans la mesure où il s'agit d'une initiative du milieu.

Dans six cas (Comité des citoyens Lafarge, COSE Ciment Saint-Laurent, COSE EBI, COSE Bédard-Cascades, Comité permanent de la CUM, Groupe consultatif du secteur 103), la formation du comité s'est faite d'un commun accord avec le promoteur. Cinq de ces six comités ont été formés par des organismes nongouvernementaux dont le mandat a trait totalement ou en partie à la concertation (COSE Lanaudière et les comités ZIP). Ces organismes se sont adressés aux promoteurs dans des situations conflictuelles et leur ont fait valoir l'importance du suivi environnementale. Le comité de citoyens Lafarge est le seul exemple de comité formé par un promoteur en réponse à des plaintes formulées par des citoyens au sujet d'opérations nuisibles et de nouvelles activités telles que le brûlage des pneus. Quant à la Coalition pour un Magnola propre, elle est l'initiative d'un groupe de citoyens et n'est composée que de citoyens, ce qui en fait un cas particulier.

Le groupe consultatif du secteur 103 se distingue aussi, puisqu'il est le seul comité à ne pas avoir subi de pressions de la part des citoyens au moment de sa formation et à être issu d'une proposition conjointe des promoteurs et du gouvernement. Ce projet sera éventuellement soumis à la PEEIE et au processus fédéral d'évaluation environnementale. La création de ce comité illustre une nouvelle stratégie consistant à prévenir d'éventuelles recommandations des instances gouvernementales. Tel est aussi le cas du comité COSE-EBI dans la mesure où il a été créé en vue d'une demande d'agrandissement du site. L'entreprise anticipe ainsi les exigences du Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008 (Québec, 1998d) selon lequel les exploitants devront dorénavant mettre en place des comités de suivi³⁵ pour les sites d'enfouissement.

Mandats et objectifs

Au-delà des particularités de chaque cas, il se dégage des documents constitutifs des organismes un certain consensus sur la façon dont les comités se définissent eux-mêmes. Ils se définissent comme un lieu d'échange où différents acteurs partagent des informations et des points de vue dans le but de trouver des solutions à des problèmes environnementaux ou à des nuisances, dans un contexte de collaboration³⁶. À l'analyse des cas nous constatons cependant que les mandats et objectifs spécifiques des comités de suivi peuvent diverger. Nous relevons cinq types d'objectifs :

1. information, sensibilisation et communication avec la population;
2. mesures d'atténuation des impacts et diminution des nuisances;
3. respect des recommandations du BAPE;
4. maximisation des retombées économiques;
5. participation à la mise en œuvre du projet ou du changement.

Nous constatons que tous les comités font de l'information et de la sensibilisation et qu'ils communiquent avec le public, même si, formellement, seulement la moitié des comités en avaient fait des objectifs.

Composition

La composition des comités à l'étude est très variée tant sur le plan du mode de sélection et de la diversité des membres que du nombre de représentants présents. Cependant, il se dégage certaines tendances.

D'abord, le mode de sélection des membres diverge passablement d'un comité à l'autre. Premièrement, la composition de deux comités (CASE et comité de citoyens du projet Magnola) a été fortement recommandée par le BAPE. Par exemple, dans le cas du projet Magnola :

« La Commission est d'avis que, advenant l'autorisation du projet, Magnola devrait réaliser un suivi environnementale rigoureux, permanent et transparent, durant l'exploitation de son éventuelle usine. À cette fin, la Commission recommande que Magnola forme un comité de relation avec les citoyens. Ce comité pourrait inclure des représentants des municipalités concernées, des producteurs agricoles et forestiers, du CREE, d'organismes économiques, de santé communautaire et gouvernementaux, ainsi que des citoyens. Le comité devrait pouvoir se référer à des experts scientifiques gouvernementaux pour fournir un éclairage impartial sur les résultats du suivi environnementale. » (Québec, 1997, p.126.)

Le décret autorisant le projet Alcan (Alma) fait aussi référence au comité de suivi :

«Attendu qu'un comité, composé de représentants du milieu et d'un représentant du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, a été formé pour assurer le suivi et pour contribuer à la maximisation des retombées économiques locales et régionales du projet d'aluminerie à Alma» (Décret 1557-97).

35 - Aussi appelé «comités de vigilance».

36 - Notons que ce constat s'apparente grandement à la définition de la gestion intégrée de l'environnement développée par Margerum et dont il sera question dans le chapitre 5.

Notons que la composition des comités de suivi n'est pas prédéterminée par le BAPE, organisme consultatif qui tente de répondre aux intentions du milieu et dont les propositions font office de recommandations au Conseil des ministres à qui appartient la décision finale.

Dans d'autres cas, les participants sont sélectionnés par consensus. La moitié des comités ont établi leur composition après approbation de tous les membres présents aux premières réunions, soit le(s) promoteur(s), l'organisme initiateur, généralement un représentant du gouvernement et occasionnellement des citoyens. Le consensus a souvent été obtenu après de fortes négociations où chacun cherchait à faire valoir ses intérêts. Dans plusieurs cas, le processus même de suivi a été très ralenti par ces négociations. Nous avons même constaté que certains interlocuteurs locaux clairement identifiés étaient inclus inconditionnellement par des membres du comité, généralement les promoteurs. Ceux-ci allaient même jusqu'à menacer de se retirer si ladite personne participait aux travaux du comité.

Enfin, chacun des trois derniers comités a utilisé un processus distinct. Pour le comité CASE Alma, la composition reposait sur l'initiative d'un seul organisme, soit la municipalité. À l'inverse, la Coalition pour un Magnola propre a accepté tous les citoyens qui désiraient participer. Enfin, le Comité de liaison des citoyens Lafarge se distingue des autres par le processus électif qui a été adopté pour choisir les membres, après une rencontre publique ouverte.

La représentativité des acteurs est également différente selon les comités. Cependant, sauf dans le cas de la Coalition pour un Magnola propre, il s'agit de diversité. Nous remarquons que les représentants de l'administration publique sont présents dans la plupart des comités. D'une part, les élus locaux et les représentants de l'administration municipale font partie de tous les comités, à l'exception du comité de citoyens de Lafarge. D'autre part, l'administration publique provinciale est relativement bien représentée, soit dans six des dix comités. Nous devons spécifier que, dans la majorité des cas, plus d'un ministère ou palier de gouvernement participe aux travaux des comités. Les organismes à vocation environnementale sont présents dans la moitié des comités étudiés, tandis que les citoyens participent à tous les comités, à l'exception du comité de maximisation des retombées économiques de l'aluminerie Alma (CRCD).

Mode de fonctionnement

Le fonctionnement général des comités de suivi se caractérise par deux processus distincts de prise de décision et deux types de pouvoir. Quelques tendances se remarquent également quant à la fréquence des réunions, à l'accès aux travaux du comité et aux mécanismes d'information de la population.

En premier lieu, tous les comités, à l'exception de la Coalition pour un Magnola propre, ont adopté un processus consensuel de prise de décision. Cette pratique semble donc s'imposer dans les comités de suivi.

Les comités ne possèdent tous qu'un pouvoir de recommandation. Notons cependant que ce pouvoir s'exerce à des degrés divers. Le rôle de certains groupes, qui tiennent un discours très technique, se rapproche davantage de celui d'aide à la décision. D'autres comités jouent plutôt un rôle de liaison avec le public ou adoptent davantage la position de défenseurs d'une cause, soit celle de la protection de l'environnement et de la qualité de vie des citoyens.

En ce qui concerne le fonctionnement proprement dit, plusieurs aspects sont à prendre en compte. D'une part, nous constatons que le nombre de réunions annuelles varie grandement d'un comité à l'autre, allant de 3 à 12 réunions. Dans certains cas, des réunions sont annulées unilatéralement par le promoteur. Par exemple, dans un comité, le promoteur a reporté ou annulé les rencontres à plusieurs reprises sans consulter les membres.

L'accès aux réunions ressort comme un élément de négociation important entre les membres des comités. Dans la totalité des cas, les réunions se tiennent à huis clos, c'est-à-dire que le public n'est pas invité à participer sans avoir au préalable obtenu l'accord des membres du comité. La rigidité de cette norme varie beaucoup selon les comités. Certains acceptent facilement la participation d'acteurs externes, tandis que d'autres ont adopté un règlement strict concernant la procédure d'autorisation. Ces derniers ont pris cette décision après qu'un participant eut invité un autre individu sans prévenir les autres membres du comité.

Le dernier élément qui ressort concerne les relations externes du comité. Comme nous l'avons souligné plus haut, la quasi-totalité des comités a établi des mécanismes d'information et de communication avec le public. Dans la plupart des cas, il s'agit de soirées d'informations précédées généralement d'un communiqué de presse dans les journaux locaux. Cependant, certains comités se dotent de moyens plus élaborés, telles que des interventions dans les radios locales, des sites web, des dépliants explicatifs, etc.

Ressources humaines et financières

Comme tout organisme, les comités de suivi ont besoin d'un minimum de financement, d'infrastructures et de ressources humaines pour accomplir leurs tâches quotidiennes. Les besoins varient selon leur ampleur, leurs objectifs et leurs réalisations. Parmi les cas à l'étude, trois ne bénéficient d'aucun financement direct. Cependant, ces derniers utilisent des locaux du promoteur pour la tenue de leurs réunions, et ce dernier se charge du secrétariat.

À l'exception de ces trois comités qui ne bénéficient d'aucun soutien financier de la part du promoteur, les autres reçoivent deux types de financement. D'une part, la majorité des comités sont subventionnés conjointement par le promoteur et par un autre organisme (municipalité, MRC, ministère fédéral ou provincial). D'autre part, deux comités (comité permanent de la CUM et groupe consultatif du secteur 103) ne touchent pas de subvention permanente, mais des subventions reliées à des projets particuliers.

Dans l'ensemble des cas, le promoteur ne subventionne jamais à lui seul les comités. Le financement provient donc de diverses sources. Bien que le lien entre le financement et la capacité de réaliser des actions concrètes soit manifeste, nous remarquons aussi que plusieurs comités ont accompli des réalisations importantes avec un budget restreint.

Actions et réalisations

Au chapitre des actions et réalisations, le rôle des comités de suivi dépasse grandement le simple mandat de suivi des activités reliées au projet ou à la production. Presque tous les comités ont créé des outils d'information du public, qui prennent généralement la forme de séances d'information. D'autres moyens de liaison avec les citoyens (conférences de presse, documents d'information, sites web, etc.) ont aussi été développés par des comités qui ont accès à des ressources financières permanentes ou temporaires.

Tel que mentionné plus haut, quelques comités, a fortiori les comités dans lesquels les citoyens sont peu ou pas représentés, ont produit eux-mêmes des documents techniques concernant une problématique prioritaire pour le suivi du projet.

Enfin, tous les comités ont consacré une partie de leurs efforts au suivi et à la surveillance de leur projet en tenant des délibérations sur les mesures de suivi à adopter et sur leur mise en œuvre. Dans la presque totalité des cas, les promoteurs ont organisé des visites du site réservées aux membres des comités.

En somme, la synthèse des « cadres formels » des comités de suivi à l'étude fait ressortir certains points:

- Il existe deux types de mode d'émergence des comités de suivi : le mode formel qui découle de l'application de la procédure québécoise d'évaluation environnementale et le mode volontariste qui résulte d'initiatives volontaires.
- Si a priori les comités de suivi ont des mandats semblables, la priorité des objectifs diverge sensiblement. Presque tous mettent l'accent sur l'information, la sensibilisation et la communication avec la population.
- La composition des comités (entre 5 et 17 personnes) et la représentativité des acteurs et des intérêts varient beaucoup. Il en va de même pour le mode de sélection des membres qui peut être l'enjeu de longues négociations.
- Le consensus est de loin le mode de fonctionnement de décision privilégié au sein des comités.
- La fréquence des réunions varie considérablement (entre 3 et 17 réunions par année) et le promoteur semble influencer beaucoup cette situation.
- La majorité des comités de suivi bénéficie de ressources financières sans jamais dépendre entièrement du promoteur à cet égard.
- Les comités semblent être au cœur de nombreuses initiatives qui dépassent souvent leur mandat. Elles touchent à la diffusion d'informations, à la réalisation d'études ou de recherches et à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures de suivi. Enfin, ces réalisations semblent fortement tributaires des ressources financières dont dispose le comité.

4. Analyse du fonctionnement concret des comités de suivi

Tel que mentionné précédemment, notre démarche de recherche est inductive. Il ne s'agit donc pas d'effectuer la vérification d'hypothèses formulées a priori. Les catégories et les dimensions importantes de l'analyse apparaissent plutôt à mesure que la compréhension du fonctionnement concret du phénomène étudié s'approfondit. Donc, à partir des éléments présentés dans ce chapitre, qui sont issus des données de nos entretiens et de notre observation, nous dégagons un cadre structurant qui s'organise autour de cinq thèmes : 1) l'information, 2) les règles et les procédures, 3) l'expertise, 4) l'environnement externe, 5) l'évolution du système d'action et les apprentissages.

4.1 L'information

Plusieurs constats et enjeux qui émergent de la compréhension des cas à l'étude sont reliés à l'information. En effet, plusieurs exemples concrets permettent de constater que ce thème était prédominant pour plusieurs intervenants. Trois sous-thèmes se rattachent à l'information : la présence d'un acteur qui se trouve au centre des échanges; les stratégies de contrôle de l'information; l'incidence de l'interprétation du mandat sur l'information qui circule.

4.1.1 Présence d'un acteur central

On note que dans la grande majorité des cas, un acteur se retrouve au centre des échanges d'information. Nous l'appelons l'« acteur-pivot » puisque c'est par lui que transitent les informations des uns et des autres. Cet acteur occupe souvent une position avantageuse dans l'organisation. Il peut être personnifié par différents individus, sa fonction au sein du comité variant selon le cas. Par exemple, dans certains cas, l'« acteur-pivot » est incarné par le coordonnateur du comité tandis que, dans d'autres cas, il est incarné par un représentant du promoteur ou du Département de la santé publique. De lui, les personnes rencontrées nous disent :

« Je m'appuie beaucoup sur lui. Il reçoit les informations de tout le monde et m'en fait rapidement un résumé. Ça me permet de rester à jour » (un représentant d'une association). Cette position privilégiée permet incontestablement à celui qui la détient d'orienter dans une certaine mesure les discussions et de faciliter la communication.

4.1.2 Retenue ou transparence

Dans plusieurs cas, les entretiens indiquent un net clivage entre les demandes d'information venant des groupes populaires et des citoyens et ce que les entreprises sont prêtes à divulguer. Soucieuses de leur image, les entreprises considèrent également être suffisamment surveillées par les diverses agences gouvernementales :

« Nous sommes déjà surveillés par le ministère de l'Environnement. Ils font leur travail, alors il ne faut pas demander au comité de nous surveiller en plus. Où ça commence, où ça arrête, il faut tracer une ligne » (un entrepreneur).

De cette négociation sur la divulgation d'information émanent des stratégies dont utiliseront les acteurs. De façon générale, on note chez le promoteur trois types de réactions. D'une part, l'entreprise tente parfois de limiter les informations, en s'en tenant à ce qu'elle juge « nécessaire ».

« Si je les (les autres membres du comité) laissais faire, ils voudraient que je leur donne tous les papiers que j'ai dans l'usine. Si ça concerne les activités du comité, d'accord. Mais sinon, ce n'est pas de leurs affaires » (un promoteur).

D'autre part, nous observons que des entreprises, jouant la carte de la transparence, acheminent au contraire une grande quantité d'informations, inondant le destinataire qui ne sait trop que faire d'une quantité excessive de données :

« Il nous donne beaucoup d'informations. Je l'ai trouvée très pointue... Il y a des fois qu'il pourrait peut-être les laisser passer » (un citoyen).

Enfin, nous observons que certains représentants de l'entreprise transmettent de l'information qui ne touche que partiellement les activités dont il est question au comité. Ils profitent de l'accent qui est mis sur certaines priorités pour accorder moins d'information relative aux autres priorités. Peu importe la stratégie adoptée, le motif reste le même :

avoir le contrôle de l'information qui circule dans le comité.

4.1.3 Information et interprétation du mandat

De façon générale, l'interprétation du mandat par les membres crée des mésententes au sujet du partage de l'information dans le groupe. Bien que les différents acteurs se soient préalablement entendus sur l'énoncé du mandat du comité, l'interprétation de celui-ci varie grandement selon le groupe de pression. Par exemple, dans tel comité, le mandat de « réaliser un suivi environnementale des activités de l'entreprise » peut être interprété par l'entreprise comme une simple exposition des « opérations techniques » en cours sur le site, tandis que pour les citoyens et le groupe écologique le mandat englobe la connaissance exacte de la quantité et de la nature des matières qui transitent par le site. Cette double interprétation alimente souvent les conflits que suscite la notion d'information.

4.2 Les règles et les procédures

Un deuxième thème qui émerge de l'analyse a trait aux règles et aux procédures servant à régulariser le fonctionnement du comité (fréquence des séances, établissement de l'ordre du jour, modalités de fonctionnement, etc.) et qui déterminent les pouvoirs et les responsabilités du comité et de ses membres. Nos observations révèlent à cet égard que, dans la plupart des cas, le fonctionnement des comités de suivi est peu formalisé et que les pouvoirs et responsabilités sont rarement définis de façon très précise. Cette situation entraîne certaines difficultés qui méritent d'être définies.

4.2.1 Acheminement des plaintes

La mise sur pied de comités de suivi environnementale résulte souvent de la présence de nuisances sur un territoire. Et qui dit nuisances dit contestations, plaintes des citoyens. Par conséquent, dans la majorité des comités, il y a absence de structure dans la transmission des plaintes concernant les activités de l'entreprise, et ce bien que les comités de suivi aient le mandat de servir d'intermédiaire entre les citoyens et l'entreprise. En effet, lorsque se présente une situation problématique, certains citoyens contactent le comité et d'autres contactent soit l'entreprise, soit le ministère de l'Environnement, soit les médias ou les élus (municipaux ou provinciaux). Ainsi, un citoyen mentionne :

« Il y a la table de concertation, mais les médias sont beaucoup plus utiles pour faire avancer les choses » (un citoyen).

En fait, chaque individu semble adopter la stratégie qui, selon lui, donnera les meilleurs résultats, ou celle avec laquelle il semble le plus en accord.

Cet état de choses démontre aussi que les règles et procédures des comités entrent en conflit avec l'environnement externe. Par exemple, après avoir déterminé une procédure uniforme de traitement des plaintes suivant laquelle les citoyens doivent s'adresser directement au promoteur, bon nombre d'entre eux font appel directement au maire ou au conseiller municipal, faisant partie du comité. L'entreprise, qui souhaitait monopoliser le traitement des plaintes, se trouve donc devant un « manquement » à la règle qu'elle peut difficilement reprocher au maire.

4.2.2 Déroulement des réunions

Une proportion importante de citoyens a soulevé certains enjeux liés au déroulement des réunions du comité. D'abord, le temps de parole accordé à chacun des groupes est considéré comme injuste par certains.

« Ils (le promoteur) prennent tout le temps de la réunion pour présenter leur beau projet et nous exposer comment ils vont s'y prendre. Quand vient le temps de traiter des points dont on veut parler, il ne reste plus de temps » (un citoyen).

De plus, l'établissement de l'ordre du jour est une source de vives discussions dans plusieurs comités. Certains acteurs disent se sentir exclus du processus.

« Quand on arrive à la table, l'ordre du jour est déjà établi. Même si on se prépare une belle liste de sujets à traiter, on ne peut même pas les aborder parce que ce n'est pas à l'ordre du jour! » (un citoyen).

Ces querelles traduisent de façon concrète le fait que les acteurs tentent perpétuellement de maximiser leur pouvoir d'intervention au sein du comité.

4.2.3 Interprétation du mandat

Comme nous l'avons vu précédemment, les multiples façons de comprendre le mandat entraînent des interprétations différentes de l'information qui devrait être mise à la disposition des membres du comité. Il en est de même de l'étendue des pouvoirs qui devraient être accordés au comité. Les entrepreneurs ne sont pas enclins à l'idée de donner trop de pouvoir aux comités...

« Pour mes opérations, je dois répondre aux critères du ministère de l'Environnement. Si je soumetts tous mes projets au comité, sur quels critères vont-ils se baser pour dire s'il est valable ou non? » (un promoteur).

... alors que les citoyens voudraient voir leur pouvoir d'action accru :

« Le comité, c'est du «cosmétique ». On traite de quelques problèmes ponctuels, mais il n'y a aucun débat de fond» (un citoyen).

Encore une fois, ces débats de fond, qui sont dans la majorité des cas très chronophages, illustrent les jeux de pouvoir auxquels se livrent les différents groupes de pression.

4.3 L'expertise

Plusieurs des constats découlant de notre analyse se regroupent sous le thème de l'« expertise ». M. Crozier et E. Friedberg démontrent bien comment l'expertise, que nous pouvons définir comme la maîtrise de compétences particulières et la spécialisation fonctionnelle, peut-être une source de pouvoir : « L'expert est le seul qui dispose du savoir-faire, des connaissances, de l'expérience du contexte qui lui permettent de résoudre certains problèmes cruciaux pour l'organisation » (1977 : 84). Du moment où ses compétences sont nécessaires au bon fonctionnement du comité, cet acteur peut se permettre de négocier et d'utiliser cet atout. L'expertise peut être scientifique, vernaculaire, fonctionnelle et interpersonnelle.

4.3.1 Connaissances scientifiques

Les acteurs rencontrés ont surtout traité de l'expertise scientifique que possèdent des spécialistes en écotoxicologie, en procédés d'assainissement, en ingénierie, en contamination des sédiments ou en épidémiologie. Pour la plupart, la nécessité du recours à la science dans le processus de résolution d'un problème environnementale n'a jamais été mise en doute. Tant les représentants des promoteurs et du secteur public qui sont des diplômés de deuxième et troisième cycles en sciences ou en génie, que les citoyens et les représentants de groupes environnementaux, ne doutent pas de la nécessité d'appuyer les discussions sur des connaissances techniques et scientifiques. D'ailleurs, une des grandes lacunes signalées par les citoyens et les groupes environnementaux est le manque de ressources scientifiques qui leur assurerait une meilleure compréhension et une meilleure critique des divers documents et arguments scientifiques utilisés.

Dans le même ordre d'idées, même des représentants de groupes environnementaux admettent leur manque de connaissances scientifiques :

«Le suivi est possible pour quelqu'un qui a la compétence véritablement. Nous on n'est pas architecte ou ingénieur ou scientifique » (un représentant d'un groupe environnementale).

Plusieurs citoyens se disent déçus de ce manque de compétences des membres du comité. Pour plusieurs d'entre eux, les groupes environnementaux ont une expertise sur laquelle ils peuvent compter pour critiquer les données et alimenter les échanges à caractère scientifique. Ces acteurs ont fait le souhait de recruter un expert neutre auquel ils pourraient recourir.

Toutefois, dans deux cas, les répondants ne voient pas d'inconvénient à ce que la seule source d'information soit les experts de l'entreprise. Ils se disent que cette dernière n'a pas intérêt à les induire en erreur.

« L'information qu'elle nous donnait me semblait appropriée. Elle n'avait pas davantage non plus à nous amener dans des pistes qui auraient nui à tout le monde. Donc on se sentait « sécurisée » de l'information qu'elle nous transmettait » (un citoyen).

Malgré cela, il semble que l'origine du scientifique prenne une grande importance. Plusieurs experts rencontrés se sont plaints de la réaction des citoyens et des représentants de groupes environnementaux qui rejettent certaines de leurs affirmations alors qu'ils les acceptent lorsqu'elles viennent ultérieurement d'un représentant du gouvernement. Des experts gouvernementaux se sont plaints du même traitement lorsque les citoyens et les groupes environnementaux leur reprochaient d'être trop liés à l'entreprise. Si l'expertise semble être un atout pour mieux comprendre la problématique, elle semble beaucoup moins capitale en ce qui concerne la négociation ou la délibération.

Plusieurs exemples démontrent cependant que la spécialisation, voire la sur spécialisation scientifique n'est pas nécessaire à la compréhension des problématiques. Par exemple, l'emploi ou la formation générale de certains citoyens leur donne les bases pour comprendre les discussions. Ces acteurs ont aussi plus facilement recours à des ressources externes au comité (Internet, experts universitaires ou gouvernementaux, relations, etc.).

4.3.2 Connaissances vernaculaires

Plusieurs acteurs possèdent une connaissance fine de leur environnement, que nous appelons la connaissance vernaculaire. Cette connaissance peut être très spécialisée, au point de contredire les scientifiques. Par exemple, une citoyenne qui subit les nuisances quotidiennes d'un promoteur depuis plusieurs années se permet de l'aviser de certaines défaillances avant même que les spécialistes de l'entreprise aient pu les identifier. Ou encore, grâce à un registre qu'ils tiennent, les citoyens d'une région notent systématiquement les activités du promoteur et celui-ci peut difficilement nier certaines actions. En outre, lorsqu'il est question d'effets sociaux et humains affectant les voisins ou les groupes concernés, les citoyens sont souvent les mieux informés pour les décrire (par exemple le stress causé par le transport lourd pendant une période de construction).

Ce type de savoir représente un atout certain, même s'il est souvent négligé par ceux qui le possèdent. Mais lorsque les acteurs en font un usage judicieux, ce savoir leur donne de réelles munitions pour négocier.

4.3.3 Connaissances fonctionnelles et aptitudes pour les relations interpersonnelles

La maîtrise du fonctionnement

Un autre type d'expertise s'observe chez les acteurs qui maîtrisent bien le fonctionnement du comité. Certains d'entre eux, sans avoir participé à des comités de suivi, savent comment se déroule ce genre d'assemblée. Le représentant d'un groupe communautaire qui a une expérience de délégué syndical peut utiliser son expertise dans le comité. À l'inverse, les citoyens maîtrisent moins bien le fonctionnement des comités. D'ailleurs, la force de leurs arguments est parfois amoindrie parce qu'ils ne choisissent pas le bon moment pour les faire valoir.

Aptitudes pour les relations interpersonnelles

Plusieurs acteurs possèdent des aptitudes pour les relations interpersonnelles : capacité à vulgariser les connaissances scientifiques, talent pour régler les conflits ou aptitudes pour la négociation. Le talent de négociateur permet d'influencer les rapports de force qui prévalent entre les groupes de pression et, souvent, ceux qui le possèdent subissent moins l'argument d'autorité que certains tentent d'imposer.

En résumé, il existe divers types d'expertise qui représentent autant d'atouts pour les acteurs et leur permettent de développer des stratégies. Cependant, pour que l'expertise soit utile à celui qui la possède, il faut qu'il ait l'occasion de s'en servir et la capacité de la faire valoir. La complexité et le caractère multidimensionnel des problématiques environnementales et des relations qui se développent dans un comité ne peuvent être maîtrisées par un seul expert ou un seul type d'expertise. Ainsi, tel que démontré, la connaissance scientifique n'est pas la seule source d'expertise pour les acteurs impliqués dans un comité de suivi environnementale.

4.4 Le contexte organisationnel

Dans l'accomplissement de ses objectifs, un comité de suivi environnementale est toujours en relation avec son

environnement extérieur, du moins avec les membres qui le composent : les institutions (villes, ministères, corporations paragouvernementales), les groupes environnementaux, les entreprises, les élus, les journalistes, les citoyens, etc. Comme le démontrent M. Crozier et E. Friedberg, « les environnements pertinents d'une organisation, c'est-à-dire les segments de la société avec lesquels elle est ainsi en relation, constituent pour elle toujours et nécessairement une source de perturbation potentielle de son fonctionnement interne, et donc une zone d'incertitude majeure et inéluctable » (p.86). C'est de ces relations qu'il sera question dans cette section. Notre analyse nous a permis d'identifier trois éléments relatifs à l'environnement externe, soit l'influence de systèmes externes sur le comité, l'influence du comité sur d'autres systèmes et les liens externes entre les membres du comité.

4.4.1 Influence des systèmes externes sur le comité

Les comités subissent l'influence de trois éléments extérieurs : les activités extérieures au comité, l'acceptabilité sociale et la volonté de perdurer.

Les activités extérieures au comité

D'emblée, nous constatons que les activités qui se déroulent à l'extérieur du comité entraînent beaucoup d'incertitude chez ses membres. Par exemple, plusieurs citoyens considèrent que la marge de liberté des représentants du promoteur est limitée par les directives de leur entreprise. Pour les citoyens et les groupes communautaires, le représentant du promoteur n'est pas celui qui prend les décisions.

« Il (le représentant du promoteur) ne peut jamais s'engager à rien sur la table. Il dit constamment qu'il doit se référer à son patron et qu'il ne peut pas prendre de décision ». (un représentant d'un organisme communautaire).

Le représentant du promoteur peut utiliser cet environnement inconnu des autres pour justifier son inaction ou certaines actions.

L'acceptabilité sociale

La très grande acceptabilité sociale d'un projet, par l'ensemble de la communauté, influence la dynamique interne du comité. En effet, plusieurs répondants, citoyens, représentants municipaux et écologistes, ont affirmé qu'ils se sentaient obligés de restreindre leurs interventions de crainte de nuire à la bonne marche du projet ou à l'entreprise :

« Pendant presque un an, ça a orienté les discussions. Les gens n'étaient pas à l'aise, ils n'osaient pas ». (un représentant d'une association).

À l'inverse, comme nous avons vu dans un des cas à l'étude, une situation conflictuelle durant la période d'émergence du comité peut entraver le processus de collaboration entre les acteurs.

La volonté de perdurer

La plupart des participants considèrent qu'ils n'ont d'autre choix que de participer au comité de suivi, faute d'options efficaces et rapides pour intervenir sur la situation qui fait problème. Ainsi, l'atout de la participation devient une contrainte qui les oblige à entretenir une certaine harmonie au sein du comité pour en assurer la continuité. Cette nécessité engendre un climat plus respectueux et diminue les altercations. Un promoteur avoue avoir moins critiqué un acteur qu'il ne l'aurait souhaité parce que la pérennité du comité dépendait de cet acteur.

« Je suis le seul qui leur a tenu tête. Pas trop cependant, je ne voulais pas qu'ils partent » (un promoteur).

Nous constatons donc que cette volonté de perdurer exerce une influence directe sur les stratégies, les relations et la dynamique des comités.

4.4.2 Influence du comité sur d'autres systèmes

L'image de l'entreprise

La participation au comité de suivi peut aussi servir les intérêts d'un autre système, comme celui de l'entreprise par exemple. Elle peut servir à rehausser l'image de « bon citoyen corporatif » d'une entreprise. La quasi-totalité des représentants des promoteurs conçoivent leur rôle dans cette optique. Cependant, cet environnement externe peut tout autant devenir une contrainte. En effet, l'image de l'entreprise peut rapidement devenir l'objet de menaces :

« Il (un citoyen) nous a menacés d'organiser un boycott des produits [de notre entreprise] » (un promoteur).

« Si l'entreprise quitte le comité, on sort dans les journaux » (un représentant du gouvernement).

L'image de l'entreprise constitue donc un élément central dans les discussions : l'entrepreneur s'efforce de préserver cette image et les citoyens cherchent l'affaiblir.

Des actions plus rapides dans l'organisation d'attache

Certains représentants des gouvernements et des promoteurs utilisent aussi le comité de suivi pour faire avancer des dossiers au sein de leur organisation. Plusieurs d'entre eux invoquent certaines pressions venant du comité pour justifier la nécessité d'accélérer le traitement d'un dossier de leur organisation.

« La présence du comité m'a permis de pousser ce dossier dans le ministère » (un représentant du gouvernement).

Dans le même sens, la présence du public sert, d'une part, à justifier la nécessité d'une action rapide et, d'autre part, à légitimer certaines actions.

4.4.3 Liens en dehors du comité

Les relations qu'entretiennent certains membres en dehors du comité sont un autre facteur susceptible de perturber le fonctionnement et la dynamique du comité en question.

La neutralité remise en question

Plusieurs acteurs étaient en relation avant la création du comité de suivi. De plus, comme les gouvernements doivent faire un suivi environnementale des projets, il arrive souvent que les représentants des agences responsables de l'environnement, des municipalités, des organismes de développement et des entreprises entretiennent des relations régulières, parfois même depuis plusieurs années, ce qui donne l'impression aux autres membres que des décisions se prennent à leur insu. Nos entretiens démontrent que cela suscite de grandes incertitudes surtout chez les citoyens et, dans la plupart des cas, entretient un certain scepticisme en ce qui concerne la neutralité des représentants gouvernementaux.

« On ne peut pas faire confiance au Ministère parce qu'ils sont de connivence avec l'entreprise. Le Ministère est en conflit d'intérêts flagrant » (un citoyen).

Dans le même ordre d'idées, nous avons pu discerner l'existence de liens économiques entre certains acteurs et le promoteur. Les citoyens et les groupes environnementaux considèrent que ces individus sont en conflit d'intérêt et qu'ils ne peuvent revendiquer la représentation d'un autre groupe. Dans les deux derniers exemples, c'est la représentation d'une multitude d'acteurs qui était mise en question. Pour plusieurs, un acteur en « conflit d'intérêts » n'est pas représentatif d'un intérêt différent de celui du promoteur. Une personne a mentionné certains membres du comité qui possèdent des intérêts dans la réalisation d'un projet ou dans les activités de l'entreprise faisant l'objet d'un suivi. Elle remettait en question l'objectivité et la liberté réelle des individus en cause.

« Ça c'est important dans le comité d'avoir des gens qui par rapport à [l'entreprise] n'ont pas d'intérêts personnels. Parce que si t'as des intérêts personnels tu ne peux plus être objectif. Tu dis, si je parle mal ou je critique telle chose, c'est mon contrat qui peut y goûter après... [...] En un mot, il faut que les personnes qui siègent sur le comité n'aient pas de conflit d'intérêts » (un citoyen).

D'autres répondants considèrent que les représentants des municipalités (élus ou membres de l'administration) sont en conflit d'intérêt en raison des retombées fiscales engendrées par le projet. Ces retombées peuvent atteindre un

pourcentage important du budget de la municipalité d'accueil.

En résumé, les systèmes externes qui influencent les comités de suivi sont multiples. Les comités, comme toute structure s'insérant dans un milieu, sont perméables à la réalité qui les entoure, les influences venant de l'extérieur vers le comité et allant du comité vers l'extérieur. Celui qui maîtrise bien cette zone d'incertitude jouira d'un avantage certain.

4.5 L'évolution du système d'action et les apprentissages

Le cinquième thème de l'analyse concerne l'évolution du système d'action et les apprentissages. Certaines différences dans la dynamique des relations entre les acteurs semblent en effet s'imposer en fonction de la durée d'un comité.

4.5.1 Investissement des citoyens

Au sujet de leur expérience au sein du comité de suivi, certains disent ne pas avoir été rebutés par les aspects scientifiques et techniques nécessaires à la compréhension des activités de l'entreprise et de leurs répercussions possibles sur l'environnement physique et humain. Toutefois, cela nécessite de nombreuses heures de travail. Un citoyen émet même des réserves sur la possibilité pour tous de faire comme lui :

« Ça prend beaucoup de travail [le répondant mentionne les réunions fréquentes, parfois à toutes les semaines]. Le travail qu'on fait, je ne suis pas sûr que je veux ça comme modèle à travers tout le Québec, dans le sens que les citoyens s'impliquent. Dans le sens de dire c'est fou. Ça n'a pas d'allure. Humainement, c'est ridicule. »

À cet égard, un autre citoyen souligne que les comités doivent disposer des ressources nécessaires pour faire leur travail :

« Ça pourrait se faire, sauf qu'il faut déléguer, il faut trouver du personnel qui va être là de façon récurrente pour orchestrer le côté d'écriture et tenir les dossiers à jour. Il faudrait une certaine permanence pour pallier l'absence de certains membres. »

Par exemple, des acteurs participant depuis longtemps à un comité parlent « d'investissement personnel ». Parce qu'ils ont consacré un grand nombre d'heures au dossier, et souvent même plus que le nombre demandé par leur organisation, ils tiennent à ce que le travail réalisé porte des fruits. Pour plusieurs citoyens siégeant aux comités de suivi étudiés, l'investissement personnel dépasse ce qui est demandé par l'organisation. En effet, il n'est pas rare de voir un citoyen consacrer plusieurs heures par semaine à préparer des dossiers ou à faire des recherches sur des sujets qui concernent les activités du comité. Cependant, plusieurs déplorent le fait qu'en plus de leur participation bénévole au sein du comité, ils doivent assumer certains frais (repas, transport, etc.).

« En plus de l'essence à payer pour aller aux réunions, les repas au restaurant après les rencontres, le temps que je consacre, les parcomètres... ça commence à faire beaucoup » (un citoyen).

La nécessité de s'investir de la sorte peut rendre pénible la participation aux comités puisqu'il s'agit d'actions volontaires et bénévoles.

4.5.2 Évolution du système d'action

Nous constatons que certains apprentissages ont favorisé le passage à d'autres dynamiques d'action. En effet, plusieurs comités ont connu une période d'affrontements à leurs débuts. À la lumière des propos recueillis, il nous semble que le passage à une dynamique de coopération résulte du fait que chacun des acteurs a compris la position de l'autre et adopté un mode de fonctionnement acceptable pour tous.

« Au début, on ne saisissait pas bien les nuisances que vivaient les citoyens et, de la même façon, ils ne savaient pas trop ce qui se passait de notre côté. On a appris à se connaître et à comprendre la réalité de l'autre » (un promoteur).

Les acteurs reconnaissent aussi qu'avec le temps ils découvrent les stratégies des uns et des autres, ainsi que les

alliances informelles entre certains acteurs. Cela leur apprend à établir eux mêmes des alliances et à anticiper certaines tactiques avec lesquelles ils ne sont pas d'accord :

C'était la première fois que je faisais face à une telle situation. Je n'ai rien vu passer, mais la prochaine fois, je ne me ferai pas avoir, j'ai compris la tactique. (Un citoyen)

Le comité de suivi, par ses activités, peut favoriser chez les acteurs l'apprentissage des différentes dimensions de la problématique environnementale en jeu. Sans devenir spécialistes du domaine, les acteurs acquièrent avec le temps une grande quantité de connaissances. L'acquisition et le partage de connaissances influencent les relations entre acteurs, puisque les experts peuvent moins miser sur l'incertitude, voire la mystification, engendrée par leur langage spécialisé. Dans un cas à l'étude, la compétence acquise par certains membres citoyens du comité a changé la dynamique relationnelle au sein du comité et favorisé un plus grand respect entre les citoyens et l'entreprise. Les citoyens deviennent des interlocuteurs valables pour le promoteur :

«Les premières réunions, on posait des questions [...] et finalement, on est en train de prouver qu'on est pas obligé d'être expert. On peut se doter d'outils pour arriver à nos fins » (un citoyen).

L'analyse permet donc de mettre en lumière l'influence des actions civiques volontaires sur l'évolution du système d'action.

5. Évaluation de l'efficacité et recommandations

L'analyse que nous venons de présenter permet de mieux resituer l'acteur dans le fonctionnement du comité de suivi. Outre des critères descriptifs, telle la représentativité multiple des acteurs, notre analyse démontre que l'acteur, dans le comité de suivi, participe à une dynamique particulière. Comprendre cette dynamique permet d'évaluer avec une plus grande justesse l'efficacité réelle du comité de suivi.

Plusieurs auteurs utilisent la notion de « gestion intégrée de l'environnement » (GIE) (Barouch, 1989; Born et Sonzogni, 1995; Cornford *et al.*, 1985; Lang, 1986; Gardner, 1990; Mermet, 1992; Margerum et Born, 1995; Margerum, 1999) pour décrire et analyser les nouveaux modes de gestion de l'environnement axés sur l'intégration des phases de planification, d'évaluation et de mise en œuvre dans un processus de concertation entre les divers acteurs ayant des intérêts divergents, voire contradictoires. Selon R.D. Margerum, la GIE en action se définit comme une diversité de porteurs d'enjeux (stakeholders) qui se réunissent pour partager de l'information et des points de vue, pour se concerter et collaborer afin de gérer l'environnement³⁷. De plus, la GIE s'appuie sur une approche holistique dans laquelle le système (environnementale, social, organisationnel) est considéré dans son ensemble plutôt que dans chacune de ses composantes. Une approche holistique signifie également que les interrelations entre les composantes du système sont reconnues³⁸. Cette définition de la GIE correspond manifestement à la situation des comités de suivi environnementale observée dans notre enquête.

S'appuyant sur une étude comparative de vingt-trois cas américains et australiens (tous des comités multiples de gestion par bassin versant), un sondage auprès de 285 acteurs australiens et une recension de la littérature, R.D. Margerum a établi vingt conditions de succès de la GIE en action. Ces vingt conditions, présentées dans le tableau 3, concernent le cadre institutionnel et organisationnel, la gestion effective et opérationnelle et la mise en œuvre. L'auteur précise cependant qu'il ne s'agit pas d'un modèle universel assurant le succès d'un comité de GIE. Les conditions de succès se rapportent plutôt à des particularités génériques identifiées comme les fondements d'une pratique efficace. Tout en respectant les mises en garde de l'auteur, nous utilisons ces critères pour encadrer notre analyse et cherchons à en vérifier l'exactitude et à en raffiner le réalisme. Pour ce faire, nous superposons nos observations faites sur le terrain et notre analyse du système d'action aux critères de R. D. Margerum afin d'apporter des recommandations qui pourraient favoriser l'efficacité des comités de suivi. Nos recommandations seront présentées sur la base des grandes catégories définies par R.D. Margerum :

1. le cadre institutionnel et organisationnel;
2. la gestion effective et opérationnelle;
3. la mise en œuvre.

Nous nous référons également, sans toutefois nous y limiter, aux sous-catégories élaborées par l'auteur lorsqu'elles se rapportent à l'analyse du fonctionnement des comités de suivi dans les cas à l'étude.

Tableau 3 : Les conditions de réussite de la gestion intégrée de l'environnement en action selon R.D. Margerum

I. Cadre institutionnel et organisationnel	
1. Un cadre légal et réglementaire appuyant l'approche intégrée	Un cadre de contraintes formelles qui permet de construire les règles de jeu d'une action collective.
1. La disponibilité de ressources appuyer le processus de collaboration	Un minimum de ressources stratégiques (expertise, budgétaire humaines et financières pour informationnelle, etc.) favorise le processus de collaboration.
2. L'engagement et l'implication des principaux	Les participants doivent avoir la volonté de s'investir dans le processus de collaboration.

acteurs

- | | | |
|----|--|--|
| 1. | La diversité et la représentativité de toutes les parties prenantes affectées par la problématique | L'ouverture à tous les partis intéressés favorise la légitimité du comité dans la communauté. |
| 1. | La disponibilité d'acteurs compétents pour diriger les efforts du comité | Il est très important d'avoir un coordonnateur ayant des aptitudes en communication, en résolution de conflits, en planification et des connaissances en environnement, en sociologie et en économie. Le coordonnateur a aussi besoin de personnel pour le soutenir. |

II. Gestion effective et opérationnelle

- | | | |
|----|---|--|
| 6. | La nécessité de développer des processus et des outils et procédures de communication clairs et efficaces | Les acteurs demandent de participer à l'élaboration de règles de discussion |
| 6. | Des procédures claires pour prendre des décisions | Accord difficile à obtenir, le consensus favorise cependant la confiance et la solidarité entre les membres. |
| 6. | La capacité à identifier et à gérer les conflits | La réunion de différents acteurs engendre inévitablement des conflits. Les acteurs attribuent souvent le succès de leur comité à sa capacité à déceler et à résoudre les conflits. |
| 7. | L'obligation de consulter les populations concernées | Les membres des comités doivent accorder de la valeur à l'information venant du public durant les diverses étapes du suivi. |
| 6. | Un processus de décision s'appuyant sur une compréhension écosystémique | Le diagnostic et la réflexion des acteurs doivent pouvoir s'appuyer sur des informations permettant d'avoir une vision écosystémique du problème et des solutions possibles. |

III. Mise en œuvre

- | | | |
|-----|--|---|
| 11. | Le développement d'un climat de bonne entente, d'objectifs communs et une compréhension mutuelle | Une complicité minimale doit se développer entre les acteurs. |
| 13. | Le développement d'une vision stratégique, flexible et adaptative pour guider la mise en œuvre | Le succès du comité sera favorisé par une planification et une priorisation des objectifs. La planification doit cependant permettre l'adaptation à un environnement externe changeant. |
| 13. | Le développement d'une approche intégrant les facteurs environnementaux, sociaux et économiques | Une approche intégrée permet d'avoir une meilleure vision du problème et de meilleures connaissances sur le fonctionnement organisationnel. |
| 13. | Un suivi assidu de la mise | Les membres du comité doivent être présents tout au long du processus de |

en œuvre	mise en œuvre.
13. Une gestion par objectifs clairement définis	La réalisation de vastes objectifs est favorisée par une conceptualisation claire du processus d'accomplissement et du champ d'action.
13. Les acteurs doivent revendiquer leur rôle dans la gestion du problème	Les acteurs doivent avoir la possibilité d'obtenir une reconnaissance régionale du travail accompli.
13. La création de structures et de mécanismes assurant une participation au processus décisionnel	Les membres du comité doivent sentir qu'il leur est possible d'influencer le processus décisionnel.
13. L'appui de la mise en œuvre par des campagnes d'information et de sensibilisation	Un programme d'éducation et d'information fait de la publicité au comité, permet des actions à court terme et devient souvent un but acceptable pour tous les membres.
14. Nécessité de ressources pour appuyer la mise en œuvre	Les coûts élevés de la mise en œuvre demandent des ressources suffisantes.
13. L'implantation d'actions rapides pour maintenir l'intérêt des participants	Les premières réussites assurent le succès à long terme. Il faut donc favoriser les projets courts ou subdiviser les projets plus vastes.

5.1 Cadre institutionnel et organisationnel

Notre enquête nous a permis de constater qu'en aucun cas le cadre réglementaire des procédures canadiennes et québécoise d'évaluation environnementale ne structure le travail des comités de suivi, sauf parfois en ce qui concerne leur création et leur composition. D'ailleurs, le Commissaire à l'environnement et au développement durable en arrive à des conclusions similaires (Canada, 1998). Nous constatons aussi que cette absence d'encadrement formel engendre certaines incertitudes qui retardent l'accomplissement des objectifs des comités. À l'exemple des conseils régionaux de l'environnement, les agences responsables devraient établir une politique de reconnaissance et de financement des comités de suivi afin d'en augmenter l'efficacité. Cette politique permettrait de résoudre une grande partie des difficultés financières des comités.

Nos études de cas démontrent que les discussions concernant la composition, les mandats et les objectifs, la mission, les principales activités et le mode de fonctionnement demandent beaucoup de temps et engendrent plusieurs conflits. Un cadre réglementaire structurant le fonctionnement des comités devrait leur permettre de réduire le temps passé à débattre de ces questions.

Par le fait même, ce cadre réglementaire devrait favoriser un suivi des activités des comités en imposant la production de rapports annuels. Comme nous l'avons constaté, plusieurs comités ont subi des changements au cours de leur évolution. Par exemple, certains acteurs ont quitté leur comité, tandis que d'autres ont modifié les mandats et les objectifs. Aucun mécanisme formel ne permet actuellement d'accompagner et de suivre l'évolution des comités de suivi.

Un cadre juridique et réglementaire devrait cependant tenir compte des particularités de chaque projet. Comme nous l'avons vu, les intérêts en jeu dans une problématique et le contexte varient grandement selon les projets. En outre, l'émergence et la mise en place de chaque comité suivent une dynamique propre à chacun, en fonction de territoires à géométrie variable. Par exemple, certains projets doivent impliquer plusieurs paliers gouvernementaux, tandis que d'autres, raison de la précarité économique qui règne dans une région, devraient intégrer des organismes de développement régional. Une réglementation trop stricte nuirait donc à la représentativité des acteurs en fonction de la diversité des intérêts sectoriels ou des positions divergentes représentés ainsi qu'en fonction des divers territoires (local, microrégional, régional, etc.).

De plus, comme l'analyse de nos cas l'a révélé, peu de mesures formelles encadrent la composition des comités. De même nous constatons que le processus consensuel de sélection peut engendrer l'exclusion de certains acteurs. Les agences devraient donc évaluer les intérêts en jeu dans chaque projet et se doter d'une réglementation assurant une représentativité aussi large que possible. De plus, ce cadre légal devrait empêcher la représentation excessive de certains intérêts.

Un des cas étudié nous a permis de constater que le cadre légal actuel ne permet pas de faire appel à la participation d'un acteur indispensable au comité de suivi. Nous avons aussi remarqué que certains promoteurs se permettaient de prescrire ou de diminuer la fréquence des réunions. De plus, nous avons vu que certaines modalités de fonctionnement, telles que le moment et le lieu des réunions, ne favorisaient pas la présence de tous les acteurs éventuellement nécessaires au suivi d'un projet. Le cadre réglementaire devrait donc favoriser la participation de tous les acteurs, d'une part, en déterminant les acteurs indispensables, et d'autre part, en proposant des modalités de fonctionnement acceptables pour tous.

Cette étude démontre aussi que les comités de suivi ont besoin de ressources financières et humaines pour assurer leur fonctionnement (secrétariat, bureaux, téléphones, etc.) et la mise en œuvre des projets qu'ils adoptent (soirées d'information, dépliants destinés au public, etc.). De plus, les citoyens et groupes environnementaux qui, généralement, ne sont pas en mesure d'analyser et de critiquer les rapports scientifiques, ont fait remarquer le manque de ressources permettant d'avoir une contreexpertise.

Plusieurs acteurs ont par ailleurs souligné l'importance de la présence d'un coordonnateur compétent au sein du comité. En plus de posséder de bonnes connaissances scientifiques et techniques du dossier, les acteurs rencontrés ont mis en valeur les aptitudes de communication des coordonnateurs. Puisque ces derniers détiennent généralement des diplômes universitaires et ont une bonne expérience de la problématique et de la concertation, les comités devraient engager ce type d'intervenant.

Nous constatons de plus que le financement des comités de suivi implique généralement le promoteur du projet. Les acteurs rencontrés jugeaient que la dépendance financière envers le promoteur était le principal élément qui pouvait compromettre l'indépendance du comité. Une réglementation sur le financement devrait donc atténuer le rapport de force entre le promoteur et les autres membres du comité.

Le financement des comités est sans contredit un enjeu de taille. Une façon d'obvier à ce problème serait de créer un fonds de soutien qui assurerait aux comités de suivi un financement de base. Suivant le modèle de la politique de reconnaissance et de financement des conseils régionaux de l'environnement, les agences responsables de la procédure devraient instaurer un fonds de soutien qui assurerait un montant statutaire annuel aux comités de suivi. Une aide financière supplémentaire pourrait également être accordée en contrepartie d'injections directes de fonds par les promoteurs.

Finalement, en ce qui concerne le cadre institutionnel et organisationnel, les membres des comités ont peu de balises pour guider leurs actions. En effet, les comités de suivi constituent un nouveau mode d'action publique en matière d'environnement et ayant été peu étudiés jusqu'à maintenant, ils peuvent difficilement comparer leur développement à des modèles déjà existants et en tirer des enseignements.

Recommandations

1. Les agences responsables doivent établir un cadre légal et réglementaire qui...
 - encadre la création et le fonctionnement des comités de suivi;
 - permet d'évaluer les activités des comités de suivi;
 - favorise une approche souple permettant de tenir compte des particularités de chaque problématique environnementale, des spécificités de chaque milieu et des territoires auxquels s'applique le suivi;
 - favorise une représentativité à géométrie variable, à savoir selon les groupes d'acteurs concernés, selon les territoires en cause et selon les types de positions et d'intérêts;
 - assure un financement et des ressources nécessaires au comité;
 - définit un mode de financement garantissant l'indépendance du comité face au promoteur;

- détermine la composition des comités de manière à assurer la participation du plus grand nombre de « stakeholders » et à déterminer le nombre de représentants de chaque groupe de pression;
 - prévoit la présence des acteurs indispensables pour le suivi de chaque problématique. Ce cadre devrait d'une part inciter les acteurs à participer au suivi et d'autre part assurer l'accessibilité au plus grand nombre d'acteurs.
2. Les agences responsables de la procédure d'évaluation environnementale doivent constituer un fonds de soutien pour que les comités de suivi ne se retrouvent pas en situation de dépendance financière à l'égard des promoteurs.
 3. Le cadre légal et les ressources financières doivent favoriser la présence d'acteurs essentiels, tels que des coordonnateurs ou des experts.
 4. Les agences responsables doivent favoriser la création d'un réseau de comités de suivi environnementale en répertoriant les comités existants. Ce réseau permettra aux acteurs de confronter leur travail à celui des autres lieux de concertation.

5.2 Gestion effective et opérationnelle

Quelques uns des comités faisant partie de notre étude étaient accompagnés par des équipes d'universitaires. Les échanges qui ont eu lieu dans ce cadre ont été profitables pour les deux parties : les universitaires ont bénéficié d'un terrain d'étude privilégié, et les membres du comité ont pu profiter de l'expertise des universitaires et de leur connaissance particulière des comités de suivi. Il serait donc intéressant pour les comités qui ne l'ont pas déjà fait de développer ce type de relation.

Nous croyons aussi à la nécessité d'avoir des lieux de débat ouverts et permanents : forums, ateliers, groupes de discussion³⁹, etc. Ils pourraient donner l'occasion aux citoyens de s'exprimer et pourraient rendre possibles la diffusion et la vulgarisation des résultats du suivi. Nous estimons qu'une formation des membres relativement aux aspects particuliers (gestion des déchets au Québec, contamination des sédiments, etc.) et généraux (travail d'équipe, communication, etc.) est essentielle. Elle leur permettrait de remplir leur mandat en ayant les connaissances nécessaires, et d'accroître leur crédibilité auprès de la population, des autorités concernées et du promoteur.

Fait remarquable dans la quasi-totalité des comités à l'étude, le consensus est le mode de fonctionnement privilégié. En effet, dans un lieu qui regroupe une multitude d'acteurs dont les intérêts divergent, le consensus semble être le moyen de conserver un climat de travail sain et de favoriser la participation de chacun. On imagine facilement toutes les difficultés qu'engendrerait la décision par vote si les représentants d'un groupe se trouvaient en majorité. D'ailleurs, nous avons bien démontré que le seul comité ayant choisi le vote comme processus décisionnel n'y a, en réalité, jamais eu recours.

Notre analyse établit aussi qu'il est difficile d'attribuer l'opinion d'un citoyen à l'ensemble de la population, surtout lorsqu'il n'y a pas de mécanismes de rétroaction. Le public ne forme pas une organisation circonscrite facilement consultable par son représentant. Si la présence de citoyens dans les comités vise à les inciter à prendre part au processus de suivi, cette tâche serait effectuée avec plus d'efficacité si les comités se dotaient de mécanismes de consultation du public. Ces mécanismes permettraient de connaître l'opinion d'un plus large échantillon de personnes, plus représentatif de l'ensemble.

La plupart des comités tentent de diminuer ou d'éliminer les effets nocifs des aménagements industriels. Ces nuisances constituent autant de problèmes sociaux visibles qui incommode ou inquiètent les citoyens ou les voisins. Il importe donc que ces nuisances soient documentées et évaluées de façon scientifique et aussi rigoureusement que le sont les répercussions biophysiques. Ainsi, les enquêtes récurrentes sur la qualité de vie, par exemple, sont un excellent moyen d'aider un comité dans son travail et de mesurer les changements qui surviennent dans la ou les communautés. Ces enquêtes sont aussi utiles à la municipalité, au promoteur qu'à la communauté.

Dans une gestion intégrée, les comités de suivi auraient avantage à regrouper les répercussions sociales, économiques et biophysiques du changement, afin d'assurer un suivi qui ne relève pas seulement de l'exercice de la conformité à la norme environnementale, mais qui englobe l'ensemble des changements et des répercussions. Comme l'évaluation des effets sociaux est l'enfant pauvre mais turbulent de l'ÉE, la prise en compte de ces effets dans le suivi peut rendre plus acceptables socialement les changements et leurs causes au cours de la phase d'exploitation

de l'aménagement.

Recommandations (suite)

5. Il faut favoriser l'accompagnement des comités de suivi par une équipe multidisciplinaire issue du milieu universitaire et assurer la formation des membres.
6. Les comités de suivi doivent adopter le consensus comme mode de fonctionnement.
7. Les comités de suivi doivent se doter de mécanismes efficaces de consultation du public, outre la présence d'un représentant des citoyens.
8. Il importe que les comités de suivi se dotent de moyens et de ressources afin de documenter scientifiquement les impacts et d'en faire un suivi exhaustif.
9. Il importe que les comités de suivi prêtent une attention toute particulière au suivi des impacts sociaux ou humains et à leur évaluation lorsque de nouveaux impacts sociaux se font sentir ou lorsque ceux-ci n'ont pas été évalués lors de l'étude d'impact.

5.3 Mise en œuvre

Selon nos constatations, l'information du public faisait presque toujours partie du mandat des comités. Cette mission semble souvent être appuyée par un grand nombre de membres. Les réalisations qui y sont reliées procurent une grande satisfaction : elles s'effectuent en peu de temps et elles encouragent les membres à poursuivre leur participation. Les comités auraient donc avantage à développer des mécanismes d'information plus systématiques afin de remplir leur mandat et de joindre le plus de gens possible.

L'analyse des dix cas retenus montre l'essoufflement des participants qui mènent des projets de longue durée. Une façon d'y remédier serait de favoriser les objectifs pouvant être réalisés rapidement. Quant aux projets s'échelonnant sur plusieurs mois, il conviendrait de les subdiviser en objectifs pouvant être atteints à court terme ou encore de former des sous-comités. De cette façon, il serait plus facile de soutenir l'intérêt des participants et d'éviter le découragement que fait naître la lourdeur d'un dossier qui s'échelonne sur une longue période.

Les comités de suivi faisant partie d'un ensemble de systèmes d'acteurs, leur travail établit un lien, explicite ou implicite, entre trois grandes sphères : la société civile, l'État et le marché. Si l'on veut que leurs actions et leurs réalisations soient efficaces et que les leçons tirées aident à la viabilité des communautés et de leurs territoires d'appartenance, il faut absolument que leur travail ne reste pas un fait isolé. Le développement durable ou viable nécessite, comme plusieurs observateurs l'ont déjà noté, une étape de planification territoriale.

Recommandations (fin)

10. Le comité doit consacrer une partie de ses efforts à des programmes d'information
11. et d'éducation.
12. Les comités doivent favoriser la division du travail par objectifs d'envergure raisonnable et de brève durée. Pour les projets de longue durée ou très complexes, il devrait opter pour la subdivision des objectifs ou pour la formation de sous-comités.
13. Les comités de suivi doivent mettre en place des mécanismes et des passerelles permettant une convergence et une rétroactivité entre leurs actions et celles des collectivités territoriales (municipalité, municipalité régionale de comté, communauté urbaine), et ce à toutes les phases de la mise en œuvre de l'aménagement urbain ou régional, notamment à la phase de la planification territoriale.

37 - « A diverse group of stakeholders comes together, shares information and perspectives, fosters mutual understanding, and develops a collaborative approach to managing an environmental system » (Margerum, 1999, p.151).

38 - Ibid.

39 - Le groupe de discussion est une technique d'entrevue qui réunit de 6 à 12 participants et un animateur pour une discussion structurée portant sur un sujet particulier (P. Geoffrion).

6. Conclusion

Étape du processus d'évaluation environnementale qu'on a longtemps sous-estimée, le suivi environnementale semble de plus en plus en faveur et déborde maintenant le cadre formel de l'ÉE. S'il permet, à un premier niveau, de vérifier la justesse des évaluations des effets environnementaux d'un projet, il permet aussi de dépasser cet objectif, comme le laissent entrevoir les mandats et les réalisations des comités étudiés. Il peut être considéré comme un outil de gestion intégrée des territoires et de l'environnement. Il peut également servir de lieu de concertation, voire de médiation, entre l'exploitation productiviste et industrielle et la qualité de vie des citoyens et de leur environnement. Comme le démontre notre étude exploratoire sur le terrain, cette pratique s'impose de plus en plus. Tout se passe comme si la pratique des comités et la globalité de leurs actions devançaient les procédures d'environnement ou d'aménagement du territoire de même que le cadre légal, et ce malgré le fait que les comités soient peu ou insuffisamment outillés pour accomplir leurs mandats et leurs nombreux objectifs!

Ce manque d'encadrement et de support de la part des autorités compétentes complique le travail des comités ou du moins limite leur efficacité. Rappelons que, contrairement à certains pays européens et à l'Australie, ni le Québec ni le Canada ne se sont encore dotés d'une réglementation pertinente relative au suivi.

Malgré leur jeunesse relative, les comités de suivi, s'ils sont bien outillés et encadrés, ont un avenir prometteur dans la recherche collective d'un développement durable. Ils peuvent envisager une meilleure intégration de la qualité de l'environnement et des opérations d'aménagement et de développement territorial; une amélioration de l'évaluation des nuisances; un dialogue continu entre les acteurs territoriaux ayant des intérêts à la fois convergents et divergents; une transparence et une appropriation de l'information nécessaire à des prises de décision éclairées; une gestion environnementale intégrée qui tient compte des répercussions sociales, etc. Les intervenants qui participent à ces nouveaux lieux de concertation contribuent à la construction d'une nouvelle façon de faire en environnement, qui se doit d'être mieux comprise.

Les limites et les possibles de l'étude

Cette recherche portant sur dix comités de suivi environnementale est exploratoire, en ce sens qu'elle défriche un terrain peu étudié et peu connu. Elle devrait s'inscrire dans une série d'études visant à mieux comprendre la structure et le fonctionnement des comités de suivi de même que leur réelle contribution au processus d'évaluation environnementale. Une meilleure connaissance du sujet permettrait aux chercheurs et à l'ensemble des acteurs concernés d'en tirer des enseignements utiles pour l'action. Cette recherche aura permis de progresser dans cette voie en mettant en lumière les principaux enjeux soulevés par les comités et le contexte dans lequel ils évoluent. L'intérêt de cette étude est également d'offrir la possibilité de construire un questionnaire type qui permettrait de recenser l'ensemble des pratiques. Elle pourra aussi encourager les échanges tant avec les autorités responsables qu'avec les comités de suivi comme tels.

Éventuellement, cette recherche pourra s'élargir et permettre de faire des comparaisons avec ce qui se passe dans d'autres provinces canadiennes et dans d'autres pays. Nous pensons cependant, compte tenu des limites de cette étude et du peu de données que nous possédons, qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité des comités de suivi. Comme nous l'avons démontré, plusieurs auteurs leur ont attribué des fonctions qui n'ont jamais été vérifiées sur le terrain. Si notre étude ne nous permet pas de juger de la véracité de ces a priori, elle nous permet toutefois de constater que les fonctions se développent inégalement dans chaque comité, que divers facteurs en affectent le développement et qu'il leur manque un cadre légal. Nous croyons que cette étude devrait favoriser l'émergence de critères intégrés d'évaluation de l'efficacité des comités de suivi.

Annexe I

Grille d'entretien

Occupation professionnelle :

Formation académique :

Le rôle

1. Dans quelles circonstances êtes-vous devenu membre de la table de concertation?
3. Comment décrivez-vous le rôle que vous y jouez? (Quel est votre mandat?)
4. Êtes-vous satisfait de votre implication?

Le mandat et la composition de la table

5. Selon vous, pourquoi la table a-t-elle été créée?
6. Que pensez-vous de la composition de la table?

Le travail de la table

7. Avez-vous l'impression que la table a contribué au suivi des activités du site? Comment?
8. Avez-vous l'impression que les activités de la table ont influencé concrètement les décisions de l'entreprise et des autorités publiques?

Les relations

9. Avec qui êtes-vous amené à collaborer à la table?
10. Avec quels partenaires entretenez-vous des relations (faciles ou difficiles) et pourquoi?
11. Quels sont les problèmes essentiels que vous rencontrez dans la réalisation des objectifs que la table s'est fixés?
 - Au niveau des procédures (déroulement des réunions, processus décisionnel, etc.)
 - Au niveau du contenu (sujets abordés, enjeux traités, etc.)

L'information

12. Avez-vous l'impression que vous avez l'information nécessaire à l'exécution de votre mandat ?
 - À votre avis, l'information diffusée par l'entreprise a-t-elle permis au comité de faire le suivi environnementale du projet?
13. Selon vous, les résidants vivant à proximité sont-ils bien informés en ce qui concerne le suivi des activités du site?

L'indépendance de la table

14. Selon vous, le comité jouit-il d'une indépendance suffisante par rapport à son financement?

L'amélioration

15. Selon vous, que faudrait-il changer pour augmenter l'efficacité de la table de concertation?

16. Y a-t-il des questions qui n'ont que peu ou pas été discutées et que vous auriez aimé voir traiter lors des rencontres de la table?

Bibliographie

- ACÉE. 1997a. Bibliographie annotée de la surveillance et du suivi. Hull : Agence canadienne d'évaluation environnementale, 30 p.
- ACÉE. 1997b. Guide de préparation d'une étude approfondie à l'intention des promoteurs et des autorités responsables. Hull : Agence canadienne d'évaluation environnementale, 85 p.
- André, P., C.E. Delisle, J.-P. Revéret et A. Sène. 1999. L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique. Canada : Presses internationales Polytechnique, 416 p.
- Arts, J. 1998. EIA Follow-up : on the role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment. Groningen : Geo Press, 558 p.
- Auclair, M.-J. 1995. Bilan régional – Secteur Montréal-Longueuil. Environnement Canada – région du Québec, Conservation de l'environnement, Centre Saint-Laurent. Rapport Zone d'intervention prioritaire 9, 66 p.
- Barouch, G. 1989. La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels. Paris : L'Harmattan, 237 p.
- Berkes, F. 1988. « The Intrinsic Difficulty of Predicting Impacts : lessons from the James Bay Hydro Project ». EIA Review. n°8, p.201-220.
- Bibeault, J.-F. et A. Jourdain. 1995. Synthèse des connaissances sur les aspects socio-économiques du secteur d'étude Montréal-Longueuil. Environnement Canada – région du Québec, Conservation de l'environnement, Centre Saint-Laurent, 130 p.
- Boothroyd, P. 1995. « The Need for Retrospective Impact Assessment : the Megaprojects Example ». Impact Assessment, vol.13, n°3, p.253-271.
- Born, S.M. et W.C. Sonzogni. 1995. « Integrated Environmental Management : strengthening the Conceptualization ». Environmental Management, vol.19, n°2, p.167-181.
- Botes, L. et D. Van Rensburg. 2000. « Community participation in development : nine plagues and twelve commandments ». Community Development Journal, vol.35, n°1, p.41-58.
- Burton, J. 2000. L'intégration de l'information pour appuyer l'intervention locale : l'expérience du programme Zones d'interventions prioritaires (ZIP). Conférence présentée dans le cadre de la journée d'étude de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, « La gestion concertée de l'environnement urbain au Québec : de la théorie à la pratique ». Montréal : le 23 novembre 2000.
- Canada, Vérificateur général du Canada. 1997. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes. FA1-2/1999-1. Ottawa : Ministre des travaux publics et des services gouvernementaux Canada.
- Canada, Vérificateur général du Canada. 1998. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable à la CChambre des communes. FA1-2/1999-1. Ottawa : Ministre des travaux publics et des services gouvernementaux Canada.
- Canada, Vérificateur général du Canada. 1999. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable à la CChambre des communes. FA1-2/1999-1. Ottawa : Ministre des travaux publics et des services gouvernementaux Canada.
- Centre Saint-Laurent. 1991. Critères intérimaires pour l'évaluation de la qualité des sédiments du Saint-Laurent. Ottawa : Environnement Canada, 28 p.
- Comité de Travail sur l'utilisation des huiles usées à la cimenterie de Joliette. 1993. Le défi du partenariat, une

dynamique entre l'entreprise et son environnement. Rapport final, 44 p.

Comité ZIP Jacques-Cartier. 2001. Synthèse des études sur la problématique des sédiments contaminés du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal : Volume I Caractérisation et répartition spatiale des sédiments. Montréal : Comité ZIP Jacques-Cartier, 22 p.

Cornford, A., J. O'Riordan et B. Sadler. 1985. « Planning, assessment and implementation : a strategy for integration ». Dans *Environmental Protection and Resource Development*, sous la dir. de B. Sadler, pp.47-75. Calgary : University of Calgary Press.

Crozier, M. et E. Friedberg. 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil, 500 p.

De Coninck, P. et al. 1999. « Citizen involvement in waste management : an application of the STOPER model via an informed consensus approach ». *Environmental management*, vol.23, n°1, p.87-94.

Forget, D et H. Demard. 1999. La pollution en temps de pluie sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal. Sommaire exécutif produit pour le Comité ZIP Ville-Marie en partenariat avec le Comité permanent de suivi des eaux usées du territoire de la CUM et le Comité ZIP Jacques-Cartier, Montréal, 15 p.

Fortin, G. 1995. Synthèse des connaissances sur les aspects physiques et chimiques de l'eau et des sédiments du secteur d'étude Montréal-Longueuil. Environnement Canada – région du Québec, Conservation du Québec, Centre Saint-Laurent. Rapport Zone d'intervention prioritaire 9, 162 p.

Friedberg, E. 1988. « L'analyse sociologique des organisations ». *Revue POUR*, n°28, Paris : L'Harmattan, 126 p.

Friedberg, E. 1993. *Le pouvoir et la règle*. Paris : Éditions du Seuil, 404 p.

Friedberg, E. 1994. « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention ». Dans *L'analyse stratégique : sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, sous la dir. De Francis Pavé, pp.135-152. Paris : Éditions du Seuil.

Gagnon, C. 1995a. « Social Impact Assessment in Quebec : issues and perspectives for sustainable community development ». *Impact Assessment*, vol.13, n°3, p.273-288.

Gagnon, C. 1995b. « Développement local viable : approches, stratégies et défis pour les communautés locales ». *Coopératives et Développement*, vol.26, no.2, pp.61-82.

Gagnon, C. 1995c. *L'évaluation des impacts sociaux : vers un développement viable?* Chicoutimi, GRIR/UQAC, 200 p.

Gagnon, C. 2001. « Gouvernance environnementale et évaluation des impacts sociaux : vers une citoyenneté responsable? ». (à paraître), sous la dir. de J.-L. Klein et S. Laurin. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Gagnon, C. et G. Côté. 2000. *Gestion concertée et gouvernance environnementale à l'échelle d'un méga projet industriel : projet Alma (Alcan)*. Conférence présentée dans le cadre de la journée d'étude de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, « La gestion concertée de l'environnement urbain au Québec : de la théorie à la pratique ». Montréal : le 23 novembre 2000.

Gagnon, C. et M-J Fortin. 1999. « La gouvernance environnementale locale : où est le timonier? ». *Économie et Solidarités, La gouvernance locale*, vol.30, n°2, p.94-111.

Gagnon, C., P. Hirsch et R. Howitt. 1993 « Can SIA empower Communities? ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol 8, n°4, p.229-253.

Gagnon, C. et J.-L. Klein. 1991. « Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social ». *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol.35, n°95, p.239-255.

Gardner, J.E. 1990. « Neuf aveugles, un éléphant : un premier examen de l'évaluation environnementale et des

- processus connexes en regard du développement durable ». Dans Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun, sous la dir. de P. Jacobs et B. Sadler, p.39-74. Ottawa : Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale.
- Gauthier, M. et L. Simard. 2000. Évaluation d'impacts et gestion de l'environnement au Québec : le cas des comités de surveillance et de suivi. Conférence présentée dans le cadre du 5e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, « Participation du public dans l'évaluation de projets ». Paris : 22, 23 et 24 mai 2000.
- Gauthier, M., Simard, L. et J.-P. Waaub. 2000. Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique. Coll. « Les Cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement », n°2. Québec : Université du Québec à Montréal – Institut des sciences de l'environnement, 116 p.
- Geoffrion, P. 1993. « Le groupe de discussion ». Dans Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données, sous la dir. de B. Gauthier, p.311-335. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Germain, L. 1998. Le suivi environnementale : l'heure des bilans. Conférence présentée dans le cadre du 7ème congrès annuel de l'AQEI, « Le suivi... et après! ». Montréal : 13 et 14 novembre 1998.
- Green, A.J. 1997. « Public participation and environmental policy outcomes ». Canadian public policy, vol.13, n°4, p.435-458.
- Grenier, A-M, S. Garon et P. Prévost. 1999. « L'évaluation des initiatives de développement local, défi méthodologique et enjeux : l'expérience de Verdun ». Revue organisation & territoire, vol.5, n°1-2, p.85-94.
- Hamel, P. 1996. « Crise de la rationalité : le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action ». Dans La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes, sous la dir. de R. Tessier et J.-G. Vaillancourt, p.61-74. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Hamel-Fortin, S. 1998. L'expérience du comité de suivi environnementale des activités industrielles du Grand Joliette. Conférence présentée au 7ème congrès annuel de l'AQEI, « Le suivi... et après! », Montréal : les 13 et 14 novembre 1998.
- Knaap, G.J., D. Matier et R. Olshansky. 1998. « Citizen advisory groups in remedial action planning : paper tiger or key to success ». Journal of environmental planning and management, vol.41, n°3, p.337-354.
- Lang, R. 1986. « Achieving integration in resource planning ». Dans Integrated Approaches to Resource Planning and Management, sous la dir. de Reg LanJg, p.27-50. Calgary (Alberta) : The Banff Centre for Continuing Education, The University of Calgary Press.
- Larrue, C. 2000. Analyser les politiques publiques d'environnement. Paris : L'Harmattan, 207 p.
- Lascoumes, P. 1994. L'éco-pouvoir : environnement et politiques. Paris : La Découverte, 317 p.
- Lascoumes, P. 1999. Instituer l'environnement : 25 ans d'administration de l'environnement. Paris : L'Harmattan, 233 p.
- Lascoumes, P. et J.-P. Le Bourhis. 1997. L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement. Paris : L'Harmattan, 253 p.
- Lavalin Environnement. 1989. Sites aquatiques contaminés du Saint-Laurent : Inventaire et priorisation. Rapport à Environnement Canada. Montréal, 77p.
- Leduc, G. et P. André. 1999. « Participation publique et comités de suivi environnementale ». Dans Actes du 4e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impact, 11 et 12 juin 1999. University of Strathclyde. Glasgow (Écosse), p.25-31.
- Leduc, G. et M. Raymond. 2000. L'évaluation des impacts environnementaux : un outil d'aide à la décision. Sainte-

Foy : Multimondes, 403 p.

Lepage, L. 1997. « Note sur l'administration de l'environnement ». Dans L'état administrateur : modes et émergences, sous la dir. de P. Tremblay, p.403-417. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Lepage, L. et M. Gauthier. 1998. Déréglementation et nouvelle gestion de l'environnement. Coll. « Les cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement », n°1. Québec : Université du Québec à Montréal - Institut des sciences de l'environnement, 92 p.

Lynn, F.M. et G.J. Busenberg. 1995. « Citizen advisory committees and environmental policy : what we know, what's left to discover ». Risk Analysis, vol.15, n°2, p.147-162.

Margerum, R.D. 1999. « Integrated Environmental Management : the Foundation for Successful Practice ». Environmental Management, vol.24, n°2, p.151-166.

Margerum, R.D. et S.M. Born. 1995. « Integrated Environmental Management : moving from Theory to Practice ». Journal of Environmental Planning and Management, vol.38, n°3, p.371-390.

Mehta, M.D. 1998. « Risk and decision-making : a theoretical approach to public participation in technoscientific conflict situations ». Technology in society, vol.20, p.87-98.

Mermet, L. 1992. Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société? Paris : Éditions l'Harmattan, 221 p.

Meunier, P. et H. Gagnon. 1996. « Le Régime Québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées ». Journal of Environmental Law and Practice. vol.7, p.43-91.

Ninacs, W.A. 1995. « Empowerment et service social : approches et enjeux ». Service social, Vol.44, n°1, p.69-93.

Ortolano, L. et A. Shepherd. 1995. « Environmental Impact Assessment : challenges and Opportunities ». Impact Assessment : vol.13, n°1, p.3-30

Petts, J. 1995. « Waste management strategy development : a case study of community involvement and consensus building in Hampshire ». Journal of environmental planning and management, vol.38, n°4, p.519-536.

Québec. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement 1997. Projet de construction d'une usine d'électrolyse à Alma, par Alcan Aluminium ltée. Rapport d'enquête et d'audience publique. Montréal : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, n°120, 203 p.

Québec. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 1998a. Projet d'usine de production de magnésium par Métallurgie Magnola inc., à Asbestos. Rapport d'enquête et d'audience publique. Montréal : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, n°124, 271 p.

Québec. Ministère de l'Environnement et de la Faune. 1998b. L'évaluation environnementale au Québec : procédure applicable au Québec méridional (juillet 1995, mise à jour mars 1998). Québec : Ministère de l'Environnement et de la Faune, Direction régionale du développement durable, 19 p.

Québec. Ministère de l'Environnement et de la Faune. 1998c. Guide de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement (février 1997, mise à jour juillet 1998). Québec : Ministère de l'Environnement et de la Faune, Direction régionale du développement durable, 28 p.

Québec. Ministère de l'Environnement et de la Faune. 1998d. J'aime mon environnement, je jette autrement. Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008. Québec : Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement et de la Faune, 56 p.

Québec. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2000. L'eau, ressources à protéger, à partager et à mettre en valeur. T.1 du Rapport de la commission sur la gestion de l'eau au Québec. Québec : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, n°142, 478 p.

Rabe, B.G. 1996. « An empirical examination of innovations in integrated environmental management : the case of the Great Lakes Basin ». *Public Administration Review*, vol.56, n°4, p.372-381.

Rocher, L. 2000. Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives. Rapport présenté au Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets, 58 p.

Sadler, B. 1996. Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale : évaluer la pratique pour améliorer le rendement. *Travaux publics et Services gouvernementaux*, 300 p.

Spalding, H., B. Smit et R. Kreutzwiser. 1993. « Evaluating Environmental Impact Assessment : approaches, Lessons and Prospects ». *Environments*, vol.22, n°1, p.63-74.

Stokes, P., M. Havas et T. Brydges. 1990. « Public participation and volunteer help in monitoring programs : an assessment ». *Environmental monitoring and assessment*, n°15, p.225-229.

Turcotte, M.-F. 1997. *Prise de décision par consensus : leçon d'un cas en environnement*. Montréal : L'Harmattan, 174 p.

Vachon, C. 1998. *Le projet Magnola : un cas québécois de gestion publique du risque*. Montréal : Université de Montréal, 55 p.

Vasseur, L., L. Lafrance et C. Anseau. 2000. « Advisory committee : a powerful tool for helping decision makers in environmental issues ». *Environmental management*, vol.21, n°3, p.359-365.

Walker, G. et D. Bayliss. 1995. « Environmental Monitoring in Urban Areas : Political Contexts and Policy Problems ». *Journal of environmental planning and management*, vol.38, n°4, p.469-482.