

ANALYSE ET ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DE DIX
COMITÉS QUÉBÉCOIS DE SUIVI ENVIRONNEMENTAL

RAPPORT FINAL

SOU MIS À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE

par

CHAIRE D'ÉTUDES SUR LES
ÉCOSYSTÈMES URBAINS --
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À
MONTREAL

GROUPE DE RECHERCHE ET
D'INTERVENTION RÉGIONALE --
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À
CHICOUTIMI

Mars 2001

ÉQUIPE DE RECHERCHE¹

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 régional (GRIR).

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

Chargés de projet

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

Mario Gauthier, Ph.D. : Coordonnateur, Institut des sciences de l'environnement, UQAM. Chercheur à la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains. Détient 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. Étudiant 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. Détient une maîtrise en sciences de l'environnement de l'UQAM.

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

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et figures	IV
Introduction	1
1. La contribution des comités de suivi à la conception et à la mise en œuvre du suivi environnemental : contexte et enjeux	2
1.1. Objectifs de la recherche	7
2. Méthodologie de recherche	9
3. Description des cas	16
3.1. Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE) de l'aluminerie Alcan à Alma	16
3.2. Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques de l'aluminerie Alcan à Alma	22
3.3. Comité de citoyens du projet Magnola	26
3.4. Coalition pour un Magnola propre	32
3.5. Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada inc. Usine de St-Constant	34
3.6. Comité de suivi environnemental de Lanaudière (Ciment St-Laurent)	40
3.7. Comité de suivi environnemental de Lanaudière (Les Entreprises Berthier)	44
3.8. Comité de suivi environnemental de Lanaudière (Bédard-Cascades)	48
3.9. Comité permanent de suivi des eaux usées de la Communauté urbaine de Montréal	52
3.10. Groupe consultatif élargi sur la problématique des sédiments contaminés du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal	57
3.11. Synthèse et analyse des cadres formels	64

¹ Les noms sont en ordre alphabétique

4. Analyse du fonctionnement concret des comités de suivi	74
4.1. L'information	74
4.1.1. La présence d'un acteur central	74
4.1.2. Retenu ou transparence	75
4.1.3. L'information et l'interprétation du mandat	76
4.2. Les règles et procédures	76
4.2.1. <i>Le cheminement des plaintes</i>	77
4.2.2. <i>Le déroulement des réunions</i>	78
4.2.3. <i>L'interprétation du mandat</i>	78
4.3. L'expertise	79
4.3.1. <i>Connaissances scientifiques</i>	79
4.3.2. <i>Connaissances vernaculaires</i>	81
4.3.3. <i>Connaissances fonctionnelles et aptitudes pour les relations interpersonnelles</i>	82
4.4. L'environnement externe	83
4.4.1. <i>Influence de systèmes externes sur le comité</i>	83
4.4.2. <i>Influence du comité sur d'autres systèmes</i>	85
4.4.3. <i>Liens externes entre les membres</i>	86
4.5. L'évolution du système d'action et les apprentissages	87
4.5.1. <i>Investissement des citoyens</i>	87
4.5.2. <i>Évolution du système d'action</i>	89
5. Évaluation de l'efficacité et recommandations	91
Conclusion	103
Bibliographie	106
Annexe I	113

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1. Synthèse des activités de collectes de données	11
Tableau 2. Tableau synoptique des cadres formels	65
Tableau 3. Les conditions de réussite de la gestion intégrée de l'environnement en action selon Margerum	93
Figure 1. Localisation des comités de suivi	15

INTRODUCTION

Cette recherche sur les comités de suivi environnemental² a été effectuée conjointement par la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains de l'Université du Québec à Montréal et le Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi, pour le compte de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Le présent rapport final fait état des résultats de la recherche.

Le premier chapitre expose la problématique du suivi environnemental et le contexte d'émergence des comités de suivi environnemental. Nous rappelons ensuite les objectifs principaux et secondaires de la recherche. Le deuxième chapitre présente la méthodologie de la recherche qui s'appuie sur une analyse quantitative et comparative de dix études de cas de comités de suivi environnemental. Le troisième chapitre vise à décrire le cadre formel, c'est-à-dire les principales composantes de chacun des dix cas 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 dégage, à la lumière des entretiens et des observations réalisées, des constats et des enjeux soulevés par les différents acteurs. Puis, le cinquième chapitre propose une grille d'évaluation et une série de recommandations afin de juger de l'efficacité des comités de suivi. Finalement, nous concluons sur la portée et les limites de notre étude en proposant des suites possibles qui permettraient une meilleure compréhension du fonctionnement de ces lieux de concertation.

² L'expression « comité de suivi » renvoie à des comités multipartites (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 environnementale.

1. LES COMITÉS DE SUIVI ET LA 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 afin de répondre aux exigences de la « société du risque » et de sa complexité ainsi qu'en réaction à l'échec de la planification rationnelle comme modèle de gestion étatique et centralisé de l'environnement (Larue, 2000; Lascoumes, 1999; Lascoumes et Le Bourhis, 1997; Lepage et Gauthier, 1998; Lepage, 1997). 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, 1996 : 62). À partir de ce constat, il y aurait une mise en valeur de la raison grâce à la science devenue l'outil principal d'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 conduit, selon Barouch (1989), à plusieurs effets pervers.

La planification rationnelle engendre une logique fermée et peu encline au changement, 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 : 43). De plus, le diagnostic se fait souvent en fonction 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 engendre rapidement une incompatibilité entre la politique et les pratiques sur le terrain en matière d'environnement.

Les nouveaux modes de gestion de l'environnement, désignés sous les vocables de gestion élargie ou encore de gestion intégrée, s'orientent davantage vers une participation multi-acteurs, voire une meilleure maîtrise par les populations

locales et régionales de la qualité de leur environnement et de leur territoire (Gagnon, 1995b). Ces modes de gestion de l'environnement se caractérisent d'une part, par une action publique se voulant davantage intégrée (intersectorielle) et décentralisée, au-delà des strictes procédures de l'ÉE et d'autre part, par une dynamique de concertation et de multipartisme entre les acteurs aux intérêts parfois divergents (Lascoumes, 1994, Lepage, 1997). Ils visent aussi à intégrer les phases de planification, d'évaluation, de mise en œuvre et de suivi via un processus de concertation et d'échanges entre les divers acteurs (Born et Sonzogni, 1995; Cornford et al., 1985; Lang, 1986; Gardner, 1990; Mermel, 1992; Margerum et Born, 1995; Margerum, 1999). Ces nouveaux modes de gestion s'inscrivent donc dans une tendance mondiale lourde et structurelle où les thèmes de la régionalisation, de l'évaluation des impacts, de la consultation, de la gouvernance environnementale et de la responsabilisation des acteurs donnent lieu à des pratiques sociales et des arrangements organisationnels dominés par le partenariat entre les acteurs privés, publics et associatifs (Gagnon et Fortin, 1999; Gagnon et Klein, 1991; Turcotte, 1997). Cette tendance peut aussi être observée dans la pratique industrielle, notamment les normes ISO 14001, qui force les entreprises à se doter de comités de liaison pour assurer une transparence de l'information et des pratiques industrielles.

Par ailleurs, la révisions des procédures d'ÉE, engagée par les gouvernements durant la dernière décennie, permet une prise compte de dimensions telles que le développement durable, l'évaluation stratégique des politiques, des plans et des programmes (PPP), l'évaluation des impacts sociaux (EIS) (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 interpelle une participation du public à toutes les étapes du changement planifié, 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. 1993; Gagnon, 2001; Gauthier et al., 2000).

L'émergence des comités de suivi au Canada et au Québec s'inscrit dans cette tendance d'intégration du public à la gestion de l'environnement (Gauthier et Simard, 2000; Germain, 1998; Green, 1997; Lynn et Busenberg, 1995). On retrouve différents exemples représentatifs de ce mode de gestion de l'environnement, tels que le programme Stratégies d'optimisation d'écosystèmes régionaux (STOPER) (De Coninck et al., 1999; Vasseur et al., 2000), 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, 2000; Leduc et André, 1999) et aux États-Unis (Petts, 1995) ainsi que les comités de suivi d'activités industrielles d'importance en milieu urbain (Gagnon et Côté, 2000; Hamel-Fortin, 1998).

Selon le *Guide de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement* du ministère de l'Environnement du Québec (Québec, 1998b), le suivi environnemental « 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 production d'un rapport de suivi et de surveillance environnementale³.

³ La Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) distingue surveillance, suivi et 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 (Québec, 1998a : 10).

Tant dans les procédures canadienne que québécoise, le promoteur inclut en principe dans son étude d'impact les activités de surveillance qu'il entend réaliser pour la zone d'étude (ACÉE, 1997b; Québec, 1998b). 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, telle 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, 1996), 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. Et cela est particulièrement vrai pour les impacts sociaux (Boothroyd, 1995; Gagnon 1995a; Sadler, 1996).

Dans son sens élargi, 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, 1996 : 154). Le suivi environnemental apparaît donc primordial « pour doter le processus d'évaluation d'une fonction de contrôle de la qualité postérieure à la décision » (Sadler, 1996 : 160).

Dans son premier rapport remis au cabinet fédéral, le commissaire à l'environnement et au développement durable souligne (Canada, 1997) 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 d'une part l'écart entre les objectifs que s'était fixé 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 faces aux problématiques horizontales 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 la communication d'information au Parlement, nécessaire à l'élaboration des politiques et des programmes.

En 1998, le commissaire consacrait plus spécifiquement un chapitre à l'ÉE, qualifiant celle-ci d'outil de première importance pour le développement durable. Soulignant l'existence d'incertitudes quant aux effets prévus ou à l'efficacité des mesures d'atténuation, le commissaire jugeait important de renforcer la mise en œuvre du programme de suivi de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et conclut qu'une surveillance plus approfondie 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'ÉE, il n'est pas question des comités de suivi. Pourtant, de nombreux comités existent et intègrent les acteurs territoriaux au suivi.

Au Québec, certains décrets gouvernementaux de projets comportent depuis plusieurs années, non seulement des exigences relatives au suivi environnemental, mais également des exigences relatives à la formation de comités de suivi, notamment dans le domaine de la gestion des déchets. Des comités voient également le jour à la suite d'initiatives 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 apparaissent a priori aptes à améliorer la circulation d'informations entre les acteurs, à favoriser une plus grande transparence du responsable des

activités de l'entreprise, à répondre aux inquiétudes des citoyens, à développer des solutions adaptées aux différentes problématiques, à permettre un retour sur l'évaluation environnementale des projets, à accélérer l'apprentissage général des acteurs et enfin à poursuivre 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 ce type de comité un peu partout dans le monde, on connaît très peu de choses sur leur fonctionnement concret, leur mission, leur mandat, leur composition et leurs principales activités et actions. Mais surtout, nous possédons peu d'information qui nous permettent d'évaluer leur efficacité à vérifier la justesse des évaluations environnementales, à prendre en compte la dimension sociale des projets et à mettre en œuvre des mesures visant à atténuer les effets environnementaux négatifs des projets⁴.

1.1. Objectifs de la recherche

La présente a pour **objectif principal** de comprendre le fonctionnement de dix comités de suivi environnemental afin de pouvoir, dans un deuxième temps, en évaluer l'efficacité.

Les **objectifs secondaires** consistent à :

- observer, documenter et analyser le fonctionnement concret de dix (10) comités de suivi environnemental dans cinq (5) régions administratives du Québec: Estrie, Lanaudière, Montérégie, Montréal et Saguenay – Lac Saint-Jean;
- identifier le rôle joué par les acteurs sociaux (élus locaux, industriels, groupes environnementaux, citoyens, représentants du gouvernement, etc.) participant à ces lieux de concertation;

⁴ Tel que constaté dans la bibliographie annotée de la surveillance et du suivi de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE, 1997a), il existe peu de littérature sur la participation du public au suivi environnemental.

- Analyser la contribution des comités de suivi 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 pistes d'intervention et des recommandations pour améliorer l'efficacité des comités de suivi à la gestion de l'environnement.

2. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

La recherche s'appuie sur une démarche méthodologique empirique approfondie (1-entretiens semi-dirigés, 2-étude documentaire, 3-observations directes) et une analyse à la fois qualitative et comparative de dix études de cas de comités de suivi environnemental dans un sens élargi. Le choix des cas s'est fait sur la base de la définition suivante : un comité de suivi est un comité multipartite (qui peut inclure l'entreprise, des élus locaux, des citoyens, des experts, des fonctionnaires, des groupes environnementaux, etc.) assurant, suite à une condition d'autorisation ou sur une base volontaire, le suivi et la surveillance environnementale (pouvant inclure les impacts humains, sociaux et économiques). Les cas choisis ne forment pas un échantillon des comités de suivi au Québec⁵ au sens statistique du terme, mais représentent tout de même plusieurs types de pratiques, de projets et ce sur des territoires diversifiés (figure 1). Cette étude représente un premier pas vers une compréhension des activités de ces comités et de leur contribution au suivi environnemental, puisqu'il n'existe aucune recension de tous les comités de suivi environnemental au Québec⁶. Cependant, tous les comités choisis répondent à la définition présentée précédemment.

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

- les activités faisant l'objet d'un suivi concernant des projets d'envergure susceptibles d'entraîner de nombreux impacts sur l'environnement et les collectivités riveraines;

⁵ Notre étude ne visait pas à étudier tous les comités de suivi environnemental québécois.
⁶ Quelques études spécifiques ont cependant été réalisées sur le sujet dont une étude portant sur les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets (Rocher, 2000) et une analyse sommaire réalisée à partir de trois études de cas (Leduc et André, 1999).

- les sites se situent à proximité immédiate de secteurs urbanisés;
- le territoire d'implantation des projets accueille un large éventail d'activités, potentiellement conflictuelles ;
- les activités couvertes sont complexes et variées (usines manufacturières dans les domaines de l'aluminium, du magnésium, du ciment, lieux d'enfouissement sanitaire, incinérateurs, cimenteries, 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 au regard de l'acquisition de compétence relationnelle et de la prévention des conflits.

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

Tableau 1. Synthèse des activités de cueillette de données

Nom complet du comité de suivi	Municipalité	Nom abrégé	Observations directes	Nombre de participants	Nombre d'entretiens
Comité d'aménagement et de suivi environnemental 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	Jonquières ⁷	CRCD	Oui	8	8
Comité de citoyens du projet Magnolia	Asbestos	Comité de citoyens Magnolia	Non	12	7
Coalition pour un Magnolia propre	Asbestos	Coalition Magnolia	Non	5	3
Comité de liaison des citoyens: Lafarge Canada inc. Usine de St-Consant	Saint-Constant	Comité de citoyens Lafarge	Oui	8	5
Comité de suivi environnemental de Lanaudière (Ciment St-Laurent)	Joliette, Notre-Dame des Prairies, Saint-Thomas	COSE Ciment St-Laurent	Non	8	6
Comité de suivi environnemental de Lanaudière (Les Entreprises Bonthier)	Joliette	COSE EBI	Oui	17	8
Comité de suivi environnemental 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
Groupes consultatif élargi sur la problématique des sédiments contaminés du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal.	Montréal	Groupes consultatif du secteur 103	Oui	16	9
		Total	Total	109	69

⁷ Il s'agit d'un comité à portée régionale rattaché au Conseil régional de concertation et de développement régional dont le siège social est dans la municipalité de Jonquières

Contexte du choix des cas à l'étude

Les cas de 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 des impacts sociaux du complexe industriel Alma (Alcan)⁸. Le Groupe consultatif du secteur 103 du port de Montréal s'insère, pour sa part, dans une enquête sur la gestion du fleuve Saint-Laurent pilotée par l'équipe de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains depuis trois ans⁹. Deux chercheurs de cette équipe effectuent, de leur côté, de l'observation participante au comité COSE EBI depuis ses débuts¹⁰. Le comité COSE Ciment Saint-Laurent fut choisi parce qu'il a donné naissance au comité COSE Lanaudière, organisme se vouant au suivi environnemental dans la région de Lanaudière. De plus, les auteurs jugeaient pertinent d'étudier le Comité permanent de suivi des eaux usées de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), car la problématique des eaux usées est l'une des plus importantes en milieu urbain et sa gestion est l'une des premières grandes initiatives de prise en charge de l'environnement par l'État – le Programme d'assainissement des eaux du Québec et le Programme d'assainissement des eaux usées municipales. Enfin, le comité de citoyens Magnolia et la coalition Magnolia ont été choisis eu égard à leur caractère controversé dans la région de l'Estrie mais aussi parce qu'ils réfèrent à un projet industriel¹¹.

Les techniques de cueillette des données

La collecte de données a été réalisée à l'aide de trois techniques complémentaires, soit l'étude documentaire, l'observation directe et les entretiens semi-dirigés.

Pour l'étude documentaire, les documents consultés sont principalement des écrits scientifiques, des rapports gouvernementaux, de la documentation

⁸ Sous la direction du professeur-chercheur Chrétienne Gagnon

⁹ Sous la direction du professeur-chercheur Laurent Lepage

¹⁰ Mario Gauthier et Louis Simard

¹¹ Par exemple, dans le cas d'Alma, l'entreprise a été soumise à la procédure d'évaluation environnementale, suite à la révision (réintroduction) d'un article de la Loi sur la qualité de l'environnement.

émanant des travaux 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 dans la moitié des cas¹². Dans les cas de COSE EBI et du groupe consultatif du secteur 103, des membres de l'équipe de recherche ont fait de l'observation participante depuis la création de ces comités 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 des observations sur une période de plus de deux ans.

Pour les entretiens semi-directifs, des 109 personnes présentes sur les comités à l'étude, nous en avons rencontré 69, ce qui représente 63% du nombre total de participants. Nous avons sélectionné les entrevues de manière à rencontrer, pour l'ensemble des comités, au moins un représentant de chaque catégorie d'intervenants (promoteur, citoyens, municipalités, organismes du milieu, 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 environnemental. Pour les cas de COSE-Ciment St-Laurent, COSE-EBI, COSE-Bédard-cascades, comité permanent de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et le groupe consultatif du secteur 103, les entrevues se sont déroulées entre le 5 janvier et le 15 février 2001. Pour les autres cas, les entretiens ont eu lieu entre le 5 mai 2000 et le 9 février 2001.

L'analyse des données

L'analyse des données recueillies s'est déroulée en deux temps. Nous avons d'abord étudié le cadre formel des comités à l'aide de la documentation disponible (chapitre 3) pour ensuite comprendre, à l'aide des observations et des entretiens, leur fonctionnement concret (chapitre 4). Cette analyse est entre

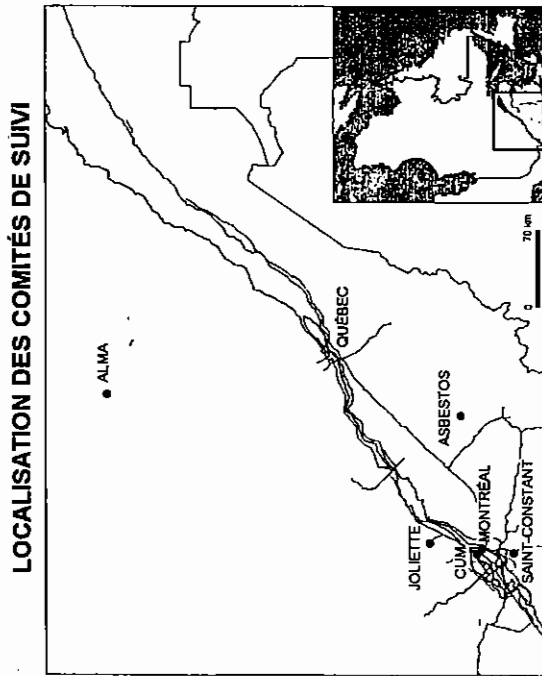
¹² Plusieurs comités ne se sont pas réunis durant la période de l'étude (15 novembre 2000 au 31 mars 2001).

autres inspirée de la méthode de l'analyse stratégique (Friedberg, 1988), qui consiste à se servir des données recueillies lors des entretiens semi-directifs 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 sans formuler d'hypothèses fortes a priori, ce qui permet d'intégrer avec ouverture les constats de la recherche empirique. En effet, c'est à partir des propos des acteurs et des observations que nous sommes en mesure de dégager des enseignements sur le fonctionnement des comités de suivi et de proposer des hypothèses qui visent une explication plus générale¹³.

Donc, à partir des entretiens et des observations se dégagent une série de constats et d'enjeux. Sur cette base, une grille d'évaluation de l'efficacité du fonctionnement des comités de suivi a été élaborée en intégrant des éléments de la littérature qui concernent des études de cas semblables. Nous nous inspirons plus précisément des conditions de réussite de la gestion intégrée de l'environnement en action telles que formulées par Margerum (1999). L'évaluation de l'efficacité nous amène ensuite à formuler des recommandations visant à améliorer le fonctionnement des comités de suivi.

¹³ Pour plus de détails sur la démarche méthodologique de l'analyse stratégique, voir les annexes méthodologiques dans Crozier et Friedberg (1977) et Friedberg (1994).

Figure 1.



3. DESCRIPTION DES CAS

Le présent chapitre vise à décrire le « cadre formel » des 10 cas à l'étude. Pour chacun, nous présentons le contexte d'émergence des comités en soulignant les événements marquants, le mandat et les objectifs, la composition, le mode de financement ainsi que les réalisations concrètes. À la fin du chapitre, nous exposons un tableau synoptique et une synthèse des dix cadres formels afin d'en dégager les principaux éléments.

3.1. Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE) de 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, à Isle-Maligne (Alma, Québec). Dans le cadre du programme de modernisation de ses installations amorcé au début des années 70, l'entreprise étudie la possibilité de remplacer ses usines de technologie Söderberg. Elle lance le projet de modernisation de sa vieille usine d'Isle-Maligne (Alma) à la fin de la décennie 80 mais l'abandonne temporairement en 1991. Cependant, en 1996, des études préliminaires relancent le projet.

Celui-ci consiste à construire un complexe industriel dont les principales composantes sont :

- six salles de cuve d'électrolyse dont quatre en ligne totalisant 1 km et deux autres salles de cuves de ¼ 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 installés (« brasquage ») et enlevée (« débrasquage ») les garnitures internes (réfractaire 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 dans les domaines de l'agriculture et du récréotourisme. 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 assujéti à l'application de la PÉEIE qui comporte l'obligation de réaliser une étude d'impact et la possibilité de tenir une enquête publique. Conformément au processus de la PÉEIE, 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 pré-consultation auprès de 2181 personnes¹⁴ avant de procéder à la réalisation de l'étude d'impact. Par la suite, on note les événements suivants:

- 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 (BAPE);
- 9 octobre 1997 : transmission du rapport de la commission du BAPE au ministre de l'Environnement;

¹⁴ Les «publics prioritaires» visés par la préconsultation du promoteur sont les employés de l'entreprise et les résidents des secteurs concernés appelés «voisins». Les voisins comptent six cents personnes ou familles qui résident dans la périphérie immédiate du site de la future usine. Les publics consultés recouvrent également plus de deux cents organismes et groupes d'intérêt oeuvrant dans différents domaines à l'échelle locale, régionale et provinciale.

- 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 locales et régionales, emplois, formation, d'exploitation, retombées économiques locales et régionales, etc.). Le suivi fait également partie des enjeux exprimés 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 de développer des mécanismes de suivi qui permettent la participation non seulement des autorités municipales et des organismes régionaux, mais également celle 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 l'implantation d'un comité de suivi environnemental dont le mandat serait de recevoir l'information relative aux activités et aux résultats du suivi (BAPE, 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 environnemental (CASE).¹⁵ 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 impacts négatifs des travaux de construction;
- recevoir de l'usine d'Alma, les informations relatives au suivi environnemental;
- partager ces résultats avec les publics concernés;

¹⁵ Résolution 109-06-98

- 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 pertinentes au suivi des impacts de la construction (nuisances et inconvénients en fonction du contenu de l'étude d'impacts et du certificat d'autorisation);
 - faciliter les communications avec les publics voisins du site.

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

Composition et financement

Le CASE est composé de 12 personnes¹⁶ :

- Représentants du promoteur (2)
- Ville d'Alma
 - Conseillers municipaux (2)
 - Directeur du service d'urbanisme et de la planification socio-économique de Ville d'Alma (1)
- Représentant du comité d'embellissement (1)
- Résidents des secteurs limitrophes
 - Citoyens (2)
 - Représentant du milieu agricole (1)
 - Représentant du milieu récréotouristique (1)
- Organismes à vocation environnementale
 - Zone d'intervention prioritaire du secteur Lac Saint-Jean (1)
 - Conseil régional de l'environnement (CRE) (1)

¹⁶ Deux membres de l'équipe de recherche sur la modélisation du suivi des impacts sociaux de l'aluminerie d'Alma de l'Université du Québec à Chicoutimi siègent sur le comité à titre d'observateur.

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 assuré 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.

En ce qui concerne les activités du CASE, le comité s'est réuni seize fois entre janvier 1998 et décembre 2000. Les réunions ne se tiennent pas à une fréquence prédéterminée. Cependant, en 1998, année du début de la construction, il y a eu sept réunions. Au plus fort des travaux de préparation du site, entre avril et août 1998 il y avait une réunion par mois. En 1999, il n'y a eu que quatre réunions 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 au 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 affectés par des problèmes particuliers liés à la construction (sautage 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 comité CASE était d'assurer la liaison entre Alcan et le milieu en agissant comme lieu privilégié de diffusion de l'information sur l'état d'avancement des travaux de construction. De plus, des séances de formation ont été organisées par le promoteur à l'intention des membres du comité sur différents sujets : le procédé de fabrication de l'aluminium, les composantes du complexe industriel, les enjeux

environnementaux suscités par le projet et les principales composantes du suivi environnemental identifiées dans l'étude d'impact, etc. Plusieurs visites du complexe industriel ont également été faites.

Souvent, le comité a joué le rôle de lieu d'expression des préoccupations du milieu par la voix de ses membres à qui les résidents des secteurs limitrophes exprimèrent leur mécontentement ou leurs préoccupations plutôt qu'au promoteur ou à la municipalité.¹⁷ Notons que les membres du comité ont été choisis pour les liens qu'ils entretenaient avec leur milieu. Ainsi, la diffusion de l'information sur le projet et la communication des préoccupations par les citoyens s'effectue dans le cadre d'échanges informels à l'occasion de rencontres sociales ou de réunions de comité de résidents. Mais pour des questions exigeant un niveau de connaissance plus précis ou impliquant des dommages à la propriété, les membres du CASE réfèrent les personnes concernées directement au promoteur ou aux autorités municipales.

En ce qui concerne le rôle consultatif du CASE, le promoteur a sollicité le comité sur des questions particulières comme 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 Ville d'Alma mais le comité ne dispose pas de mécanisme systématique de diffusion de l'information auprès de la population almatoise en général.

¹⁷ 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 appels de mécontentement et 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 au chantier de construction. Un groupe composé des résidents du secteur affecté avait alors formé un comité dans le but de faire pression sur les autorités municipales pour 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.

3.2. Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques 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'échelle régionale étaient estimées à 787 millions de dollars (SNC-Lavalin, 1997). La création du comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques s'insère parmi 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 qui avait pour but de maximiser les retombées économiques à l'échelle locale. Ce comité a été remplacé en 1996 par le «comité de coordination». Son mandat consistait à :

- coordonner toutes les actions relatives à la préparation des entreprises et des fournisseurs de biens et de 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 ltée, a demandé au CRCD de lui faire des recommandations pour la création d'un comité de suivi des retombées économiques à l'échelle régionale.

« 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, 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) a été formé. 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 le 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. Cela doit se faire 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 en:
 - facilitant la communication entre les partenaires notamment par la diffusion et l'échange d'information (promoteur du projet, les entrepreneurs, les organismes du milieu et les différents organismes cibles);
 - facilitant et encourageant la participation des entrepreneurs au processus de préparation et de formation;
 - examinant les opportunités de maximisation.
- 2) faire le suivi des efforts de maximisation des retombées économiques à l'échelle locale et régionale en vérifiant les résultats, notamment à partir des données fournies par le promoteur;
- 3) rassembler, faire valoir et répondre aux 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 pertinente au suivi du projet allant au-delà du mandat du comité.

Composition et financement

Le comité est composé¹⁸ du ou des :

- maire de la Ville d'Alma (1);
- directeur du Service d'urbanisme et de la planification socio-économique de la Ville d'Alma (1);
- représentants d'Alcan (2), dont le responsable des relations avec la collectivité pour le Projet Usine Alma¹⁹.

¹⁸ Deux membres de l'équipe de recherche sur la modélisation du suivi des impacts sociaux de l'aluminerie d'Alma de l'Université du Québec à Chicoutimi siègent sur le comité à titre d'observateur.

¹⁹ L'équipe chargée de construire le complexe industrielle (projet usine Alma) est distincte de l'équipe chargée de le gérer après la mise en exploitation.

- représentant de l'Association régionale des commissaires industriels (l'ARC) (2);
- représentant du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie (MICT) du gouvernement du Québec (1);

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, étant considéré par le promoteur comme de l'information confidentielle. Outre la question des retombées économiques, le promoteur fait également état de l'avancement des travaux de construction.

Actions et réalisations

Au chapitre des réalisations, le travail du comité a principalement consisté à rendre publiques à tous les trois mois, par voie de communiqué de presse ou de 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'offre, 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 un avis de projet au ministère de l'Environnement du Québec pour une usine de production de magnésium. La technologie utilisée a été mise au point par le consortium «Magnolia», et consiste à produire du magnésium à partir de la serpentine (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 Electrolytique du Canada, à Valleyfield (Québec) afin de mettre le procédé à l'essai.

Le principal enjeu environnemental relatif à ce procédé est l'utilisation de chlore et les rejets atmosphériques d'organochlorés. Les organochlorés (BPC, HCB, dioxines) sont des contaminants organiques persistant (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 : augmentation de l'incidence de cancer, dérèglement du système endocrinien, etc²⁰.

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 serpentine. Le projet est localisé à Asbestos (Québec), site de l'exploitation d'une mine d'amiante à ciel ouvert.

L'ÉI 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

²⁰ Entre la création de Métallurgie Magnolia 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 assujéti à réaliser et à rendre publique une étude d'impact (ÉI), et prévoit la possibilité de tenir une audience publique.

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 en termes d'investissements et de création d'emplois. Sa réalisation était d'autant plus désirée que l'activité économique de la ville d'Asbestos et des municipalités environnantes a été affectée de façon significative 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 environnemental 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 environnemental 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 (BAPE, 1998). 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 fournir un éclairage impartial sur les résultats du suivi environnemental (BAPE, 1998).

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:

- représentant du milieu économique (1);
- représentants des municipalités d'Asbestos (1), de Danville (1) et de Shipton (1);
- citoyens des municipalités de Chapleau (1) d'Asbestos (1), de Danville (1), de Shipton (1) et de Saint-George (2) et de Saint-Adrien (1);
- représentant du Conseil régional de l'environnement (CRE) (1);
- représentant de l'entreprise Magnolia;
- membres invités :

- représentant du ministère de l'Environnement du Québec (1);
- représentant de la Direction de la santé publique (1).

De plus, mis 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 8 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 au regard du suivi environnemental;
- l'absentéisme;

- le danger de dissolution du comité;
- la volonté de former un comité constituant exclusivement de citoyens.

Mandat et objectifs

L'objectif central 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, la construction et l'exploitation de l'usine sur son territoire, dans une perspective de développement durable.

Les objectifs particuliers sont de :

- recevoir les préoccupations des citoyens;
- recevoir les rapports de l'entreprise MMI;
- considérer et discuter toute préoccupation d'ordre environnemental, économique et social. Il peut s'adjointre des invités et consulter des spécialistes pour éclairer ses travaux;
- soumettre des avis et faire des recommandations sur différents aspects des activités et projets de MMI qui affectent la communauté et son milieu de vie;
- informer sur une base régulière la population de ses travaux (chroniques, soirées publiques, conférences, etc.)

Composition et financement

Dans sa forme renouvelée, la composition du comité comporte trois catégories de participants : des citoyens membres votants, des invités permanents, des invités réguliers. Les citoyens membres votants (6) sont exclusivement des individus qui résident dans les municipalités hôtes et limitrophes au projet. Afin de justifier la constitution d'un comité composé exclusivement de citoyens individuels, les arguments suivants sont évoqués :

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

Parmi les invités permanents, il y a 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.), et 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 assuré 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, usage d'ordinateur et de photocopieur, etc. Cependant, depuis sa première année d'existence, le financement du comité double et diversifie 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

En ce qui concerne les activités du comité de citoyen du projet Magnola, depuis sa redéfinition à la fin de 1998, celui-ci 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 environnemental a été constitué afin d'examiner certaines questions de façon plus pointue. Ce dernier s'est réuni 10 fois entre les mois de juillet 1999 et avril 2000. Les premières réunions sont consacrées à discuter de la composition, du mandat, du fonctionnement et du financement du comité et à établir un plan d'action. Suite à l'adoption du programme d'activité et des recommandations du sous-comité du suivi environnemental à la réunion du 9 août 1999, les réunions du comité sont 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) ainsi que sur le suivi environnemental 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, il ne s'est pas présenté de situation où il a fallu 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 web (<http://www.reseau-sadc.gc.ca/asbestos/comctov.htm>) qui comporte des informations sur le comité (nature, mission, composition, activités), la référence à des documents importants sur la question du suivi environnemental et au décret relatif au projet Magnola;
- la réalisation d'un bulletin d'information qui vise à informer 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 une liste de questions qui leur avaient été adressées au préalable sur divers aspects de l'impact environnemental du projet, des risques sur la santé humaine, le contenu du décret gouvernemental et le suivi environnemental;
- l'ajout de mesures de suivi en plus de celles prévues dans le décret gouvernemental.

Le promoteur a joué un rôle actif dans la bonification des mesures de suivi environnemental. Les mesures additionnelles qu'il a prises résultent d'un processus qui s'échelonne sur plus de 2 ans, période durant laquelle les membres votants du comité ont dû se familiariser avec le procédé de production et la question des impacts 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 qui a été 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 par la voie du site web, 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 représentants du comité sont souvent rejoints par les médias afin de commenter certains événements d'actualité concernant le projet. Enfin, remarquons 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 suite au rapport du *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE, 1998). 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 » (BAPE, 1998). 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 CA 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.

Ces derniers considèrent que l'action de la Coalition est complémentaire à celle du Comité de citoyens. Le Comité, qui entretient des relations en continu avec l'entreprise, a pour rôle de porter 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 portant sur l'élimination virtuelle des organochlorés. La Coalition jouit également de l'appui de plusieurs municipalités de la Municipalité régionale de comté (MRC) d'Asbestos (9), d'organismes et d'entreprises locaux (31) 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 d'un groupe environnemental et d'une institution financière locale.

Le fonctionnement de la Coalition est assuré par un conseil d'administration (CA) constitué de 4 à 5 personnes. Le mode de fonctionnement du CA est informel. Les membres entretiennent des rapports en continu par téléphone et se réunissent régulièrement.

Actions et réalisations

Les réalisations de la Coalition sont multiples :

- la réalisation d'un site web <http://magnola.wd1.net/francais/CoalitionpourunM2.htm> 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;
- la réalisation d'une pétition signée par 2 300 personnes en faveur de l'application des recommandations du BAPE;
- la rédaction de documents d'information;

- la rédaction ou participation à la rédaction d'articles de journaux;
- l'organisation d'assemblées publiques d'information;
- la participation à des événements (ex : forum public sur les polluants organiques persistants (POPs) organisé par le Réseau international pour l'élimination des POPs, observateur à la première session du Comité Intergouvernemental de négociation sur les POPs, table d'experts organisée par le Comité de citoyens du projet Magnola);
- des manifestations sur la voie publique.

La Coalition a également été l'instigateur, avec l'aide du bio-chimiste Jules Blais de l'Université d'Ottawa et de Daniel Green de la Société pour vaincre la pollution (SVP), d'un programme de suivi communautaire indépendant. L'opération consiste à récolter les cadavres d'animaux morts 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, un rallye auquel était conviée toute la population a été organisé les 20 et 21 mai 2000 afin de faire une collecte d'animaux morts. De plus, avec la collaboration des chasseurs de la région, des prélèvements ont été faits sur plus de 126 cerfs de Virginie abattus lors de la dernière saison de chasse.

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

Problématique et contexte d'émergence

L'entreprise Lafarge Canada inc. exploite depuis septembre 1967 une cimenterie à St-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 2 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 St-Constant, il y a plusieurs secteurs résidentiels dont le village de St-Mathieu, le développement domiciliaire Val Boisé et le chemin St-François-Xavier qui borde les terrains de l'usine.

La production de ciment implique de nombreuses opérations qui consistent principalement en 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 impacts relatifs au bruit, à la poussière et aux vibrations. La production de ciment implique également une étape de cuisson dans des fours dont le niveau de température atteint 1 450 degrés Celsius. L'usage de combustible pour alimenter les fours en énergie et l'opération de cuisson entraîne des émissions atmosphériques dont la composition et la quantité varient selon le combustible utilisé.

Mandat et objectifs

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

- d'identifier 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 à :

- participer à des rencontres périodiques avec l'entreprise;
- préparer des rapports sur les activités du comité et 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 de :

- résidents de St-Mathieu (4);
- résidents de St-Constant (3);
- représentants de Lafarge (directeur de l'usine, ingénieur de production) (2);
- représentant d'une firme d'ingénieurs-conseils (COGESULT inc.) qui agit comme consultant auprès de Lafarge concernant le fonctionnement du comité (1).

En 2000, le comité était composé de trois résidents de Saint-Constant et de deux résidents de Saint-Mathieu. Le recrutement a été réalisé via une publicité dans un journal local annonçant que la compagnie cherchait des personnes pour 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 résidents 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 PÉEE. L'entreprise a alors proposé d'élargir les objectifs, le mandat et la composition du comité. Les objectifs du nouveau comité étaient donc :

- d'assurer aux groupes concernés une compréhension pleine et entière 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 consistait à :

- examiner les résultats de l'étude d'impact et d'autres études connexes avec l'éclairage des personnes-ressources mises à sa disposition;
- faire les suggestions ou recommandations jugées nécessaires à l'acceptabilité sociale du projet;
- formuler des recommandations relatives au programme d'information et de consultation des populations concernées.

La composition devait être élargie à des représentants de l'administration municipale et régionale, des secteurs économique, agricole et environnemental, 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. Les tâches d'animation des rencontres et de préparation des comptes rendus de réunions sont assumées par le représentant du consultant engagé par l'entreprise spécifiquement à cet effet. De plus, le recours à des experts ou autres personnes-ressources se fait 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 aux 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, que l'envoi d'un communiqué auprès des journaux locaux serait effectué afin d'informer la population sur les activités du comité et de l'entreprise. La responsabilité de porte-parole du comité a été accordée à un membre citoyen du comité suite à 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 par la voie du journal local, les communications entre le comité et la population s'effectuent sur la base des relations informelles qu'entretiennent les membres avec le milieu. Un membre citoyen estime à 30 par année le nombre des appels reçus de résidents ayant des préoccupations ou des plaintes à communiquer.

Actions et réalisations

Aucun horaire fixe n'a été déterminé au préalable pour la tenue des rencontres. De 1991 à 1999 le comité s'est rencontré 48 fois. En 1992 et 1993, la fréquence des réunions a presque atteint une moyenne d'une par mois. Les années subséquentes, cette moyenne a diminué à une réunion aux deux mois, 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 à l'échelle locale (fours de cuisson);

- la réhabilitation d'une partie du site entourant l'usine aux fins d'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 portent 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 la possibilité d'incendie criminel et ont demandé à l'entreprise de prendre des mesures afin d'empêcher l'accès aux lieux d'entreposage situés dans une des deux carrières.

La principale réalisation du comité consiste à avoir porté les préoccupations des résidents des secteurs limitrophes auprès de la direction de l'entreprise et d'avoir proposé de mesures d'atténuation des nuisances. À plusieurs occasions, le comité a agi comme intermédiaire entre la population et l'entreprise en mettant en contact les citoyens avec les personnes responsables dans l'entreprise. Le comité 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 environnemental de Lanaudière (Ciment St-Laurent)

Problématique et contexte d'émergence

Ciment Indépendant s'est établi à Joliette en 1964. En réalité, l'emplacement chevauche trois municipalités : Joliette, Notre-Dame des Prairies et Saint-Thomas. Douze ans plus tard, Ciment St-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 1450 °C. Pour atteindre de telles températures, le four est chauffé à l'aide de combustibles conventionnels (huile lourde ou charbon), mais la cimenterie est également 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 St-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 de la part de la population, inquiète des répercussions possibles d'un tel projet sur leur environnement. Le milieu s'organise et, après plusieurs mois de débats, forme une coalition contre les tests de la cimenterie. Elle regroupe le Mouvement d'opposition au projet de Ciment St-Laurent, l'Union des producteurs agricoles (UPA), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), le Regroupement des citoyens de Saint-Thomas, la Bande à Bonneau de Lanaudière, le Comité prairiois 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 ils planifient une marche de protestation pour avril 1990. Face à ces pressions, la ville de Joliette retire son accord au projet quelques jours avant la

manifestation. Le lendemain, Ciment St-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 St-Laurent va de l'avant et le système est mis en opération en novembre 1991. Les citoyens demandent donc à leur député, Guy Chevrete, 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 Chevrete propose de former un Comité ayant la capacité 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 au 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, 1993 : 3). Après un peu plus de trois années d'existence, le comité de travail sur les huiles usées est dissout en janvier 1995 suite au retrait de deux de ses membres et au 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 au sein d'un lieu de concertation, Ciment St-Laurent organise une réunion en vue de former un nouveau comité de surveillance. On embauche une coordonnatrice pour le comité, qui est fondé légalement en septembre 1995 sous le nom de Comité de suivi environnemental des activités industrielles du Grand Joliette. L'organisme

changera de nom en 1998 pour devenir le Comité de suivi environnemental de Lanaudière (COSE).²¹

Mandat et objectifs

Les objectifs du comité ont été définis comme suit :

- réduction des émissions de Ciment St-Laurent;
- suivi environnemental des activités de Ciment St-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 autour de deux principaux axes, soit le volet santé publique et le volet agriculture. Ses tâches ont été réparties de la façon suivante:

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

Composition et financement

La table de concertation Ciment St-Laurent est composée 8 membres :

- représentant de la compagnie (1);
- représentant du Conseil régional de l'environnement de Lanaudière (CREL) (1);
- élu municipal (1);
- citoyen (1);
- médecin du Département de la santé publique de Lanaudière (1);
- représentant de l'Union des producteurs agricoles (UPA) (1);
- représentant du ministère de l'Environnement (1);

²¹ COSE est un organisme à but non 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.

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

- représentant du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) (1).

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

Entre sa création en 1995 et 1997, le comité s'est réuni en moyenne six fois par année. Toutefois, depuis 1998, le comité se rencontre moins fréquemment, 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 directement à l'usine de Ciment St-Laurent. En plus des activités normales du comité, d'autres événements étaient organisés afin de 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 ouverte à toute demande de visite par des personnes de l'extérieur.

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

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)²¹.

²¹ Une étude, réalisée par Agriculture Canada, portait sur l'impact environnemental 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 environnemental des émissions atmosphériques de la cimenterie.

- le suivi quotidien des panaches de fumée de la cimenterie et une étude de 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 dormant 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 nouveau combustibles pour alimenter leur four.

3.7. Comité de suivi environnemental 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 comités (MRC) de Joliette et de D'Au-tray. Toutefois, ce n'est que depuis 1990 que des oppositions publiques se sont manifestées. À cette époque, le conseil municipal de Ste-Genève-de-Berthier réclame 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 que huit ans plus tard, en octobre 1998, que le dialogue s'établit entre la municipalité, les citoyens, le groupe environnemental 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 dénote la présence de matières non-autorisées sur le site et le MEF somme la compagnie d'effectuer les 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 au 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 de 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 sur ce comité.

Finalement, après plusieurs mois de négociation avec l'entreprise, la MRC d'Autray accepte de modifier son schéma d'aménagement, à la 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 environnemental. Cette entente a mis fin à des démarches judiciaires initiées par l'entreprise pour obtenir la modification de zonage nécessaire à l'agrandissement de son site.

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 environnemental local) a présenté un mémoire à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec réclamant une enquête publique du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur 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 environnemental de Lanaudière (COSE) avait approché en 1998 les 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 pour la formation de la table avait alors été organisée dans le but d'établir les modalités de fonctionnement. Tandis que les citoyens s'interrogent à savoir 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 a eu lieu en mai 1999. Il a alors été 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 vie.²⁵

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

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

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

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 varié 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 17 qui sont réparties de la façon suivante :

- représentants de l'industrie (2);
- citoyens (8);
- représentant du groupe écologique local (1);
- représentant du ministère de l'Environnement (1);
- médecin du Département de la santé publique de Lanaudière (1);
- représentant des MRC et des municipalités (1)
- représentant de comité environnement de la MRC de Joliette (1);
- représentant du Conseil régional de l'environnement de Joliette (1);
- représentant de l'Union des producteurs agricoles (1).

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, soit :

- 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 inégale et variable. Il est de l'avis de tous que les réunions de la table avancent difficilement et que la tension entre les membres est souvent palpable. Cela se traduit par des gestes concrets : cohue lors des réunions, l'entreprise qui empêche un citoyen de visiter le site, sortie dans les journaux contre l'entreprise, etc. Pourtant, la table est toujours en place à ce jour bien qu'il n'y ait pas eu de rencontre depuis plus de six mois. Lors des réunions, l'accès à l'information est toujours au cœur des discussions.

Actions et réalisations

Bien que de son côté EBI ait mis sur pied quelques initiatives 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 qui prévaut continuellement.

3.8. Comité de suivi environnemental de Lanaudière (Bédard-Cascades)

Problématique et contexte d'émergence

L'entreprise Bédard-Cascades, qui existe depuis avril 1994, est issue de la fusion entre 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 52 000 pieds carrés et emploie une cinquantaine de personnes. On y utilise de l'asphalte et des rouleaux de cartons feutre afin de produire du papier goudronné qui est utilisé pour couvrir les toitures ainsi que pour l'industrie automobile. Cependant, la problématique reliée à cette usine remonte au mois de mars 1990 lorsque la compagnie Cascades inc, alors 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.

Suite 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 affectaient 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 air libre.²⁶

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 a été envoyée au ministère de l'Environnement, au député de Joliette (M. Guy Chevrette), à la municipalité régionale de comté (MRC), en plus d'être présentée à la séance du conseil municipal de Joliette, qui a adopté une proposition où la Ville s'engageait à entreprendre des actions pour corriger les problèmes causés à la population par les activités de l'usine.

Suite aux pressions grandissantes de la population et de la Ville de Joliette, Cascades 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.

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 suite à l'implantation d'un deuxième saturateur de bitume au printemps 1996. La maîtresse de Joliette avait alors organisé une rencontre afin de permettre aux citoyens de transmettre leurs plaintes directement aux dirigeants de l'usine. Ils avaient demandé les correctifs suivants :

- diminution des émissions de bruit;
- diminution des odeurs lors des 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.

²⁶ Extrait d'une lettre envoyé par le comité de citoyen au ministère de l'Environnement du Québec en juillet 1990.
²⁷ Extrait du compte rendu de la soirée d'information tenue en mai 1999 à Ste-Geneviève-de-Berthier.

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 plus été convoqués à d'autres réunions.

Mandat et objectifs

C'est en juin 1997 que COSE Lanaudière a approché Bédard-Cascades afin de poursuivre les rencontres avec les citoyens. C'est ainsi que COSE a été mandaté par l'entreprise, maintenant 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, soient :

- représentants de l'industrie (2);
- représentant syndical (1);
- médecin du Département de la santé publique de Lanaudière (1);
- citoyens (5);
- élu municipal (1);
- représentant du ministère de l'Environnement du Québec (1).

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 lors de la première année d'existence. Puis, il s'est ensuite écoulé près de

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

neuf mois entre la quatrième et la cinquième rencontre. Ces rencontres avaient lieu dans les bureaux de COSE (3) ou au bureau de la MRC de Joliette (2). Même si les citoyens à la table étaient tous des résidents du quartier Saint-Jean-Baptiste, on invitait tous les habitants du Grand Joliette préoccupés par la question à y assister.

En plus des réunions de la table de concertation, des rencontres étaient organisées en parallèle directement à l'usine Bédard-Cascades. On y abordait divers thèmes, toujours en lien avec des nuisances vécues par les citoyens ou des événements extraordinaires survenus à l'usine. Étaient présents à ces rencontres un nombre de personnes plus limité, soit seulement les citoyens, le représentant de la compagnie et un autre intervenant, variable selon les sujets abordés.

Actions et réalisations

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

- 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 réduire 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 permettant d'aller en deçà des normes sonores établies. Les directives 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, une série de correctifs ont été apportés à l'intérieur de l'usine afin de réduire les émissions d'odeur de bitume.

En ce qui a trait aux plaintes, il ne semble pas y avoir de protocole établi pour les acheminer jusqu'aux responsables de l'entreprise. Dans cette situation, il est difficile d'en faire le suivi systématique.

Lors des premières rencontres de la table, les revendications des citoyens étaient mal accueillies tant par les dirigeants que par les employés de l'usine. En effet, elles étaient perçues comme une volonté de vouloir faire fermer l'usine. C'est à force de dialogue que la situation a pu évoluer de façon constructive. À ce jour, le comité est toujours en place mais se réunit moins fréquemment qu'à ses débuts. Cela semble principalement dû à la diminution significative 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 29 municipalités, totalisant 1 800 000 habitants et 8 500 industries. En 1970, par 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, suite au 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 débuté 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 traite 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 en temps de pluie. Depuis sa création, l'usine d'épuration a

permis de diminuer considérablement le niveau de coliformes fécaux et autres polluants autour de l'île de Montréal et en aval.

Le système de traitement des eaux usées de la CUM comporte cependant quelques lacunes. D'une part, il existe une grande quantité de mauvais raccordements entre les égouts pluviaux et domestiques. Certains secteurs du territoire sont desservis par un réseau d'égout séparatif ou pseudo-séparatif. Dans ces deux types de réseau, 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 déverse ce type d'égout démontrent des taux de contamination très élevés, ce qui laisse croire à de mauvais raccordements qui enverraient les eaux usées des résidences dans ces égouts. Puisque la gestion des égouts relève des municipalités, ces dernières sont responsables des mauvais raccordements.

Outre ce problème, les eaux de débordement témoignent d'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 grand volume, de grandes quantités d'eau sont rejetées directement dans les cours d'eau sans traitement. De plus, les mauvais raccordements décrits précédemment nous permettent de supposer qu'une certaine quantité d'eau de pluie destinée aux cours d'eau environnant se dirige plutôt vers la station d'épuration.

Finalement, l'usine d'épuration n'utilise pas encore de traitement de désinfection de l'eau. D'abord construite dans le but d'utiliser un procédé de désinfection au chlore, celui-ci n'a jamais été mis en fonction, suite à des études américaines qui ont démontré que ce type de traitement était plus dommageable pour l'écosystème aquatique que l'absence de traitement. Les spécialistes de la station étudient présentement d'autres avenues possibles de désinfection.

Au niveau réglementaire, le territoire de la CUM est soustrait à certaines dispositions de la Loi québécoise de l'environnement (LQE) suite à une entente entre le ministère de l'Environnement et la CUM, survenue en 1986, en matière de 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. Avant ce règlement, les industries et commerces devaient se soumettre aux exigences du MENV.

Après un investissement de 1,375 milliards de dollars, plusieurs enjeux environnementaux, sociaux et économiques demeurent (Auclair, 1995; BAPE, 2000; Bibeault et Jourdain, 1995; Fortin, 1995). Ceux-ci concernent principalement :

- les débordements en temps de pluie;
- la contamination des cours d'eau de la région métropolitaine due aux mauvais raccordements et aux débordements;
- les problèmes d'odeurs et le dépassement des critères de coliformes fécaux répertoriés jusqu'à la hauteur de Saint-Sulpice;
- la limitation aux activités récréo-touristiques en aval de l'émissaire;
- les rejets toxiques illégaux dans les égouts dépassant les normes;
- la contamination bactériologique.

Le comité permanent de suivi des eaux usées de la CUM n'a pas pris naissance d'un décret ou d'une recommandation d'une autorité publique. Il provient plutôt des pressions de trois groupes écologiques (STOP, Société pour vaincre la pollution et Union Saint-Laurent-Grands-Lacs) ainsi que d'une initiative du comité ZIP Jacques-Cartier (à l'époque ZIP Est de Montréal) 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

²⁹ Le programme Zones d'intervention prioritaires vise à promouvoir une meilleure connaissance de l'environnement du Saint-Laurent en vue de 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. 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 de consultations.

activités en même temps que celles du comité permanent. Son coordonnateur a participé au comité permanent de la CUM depuis le début, même si son comité ZIP n'avait pas encore déterminé ses priorités d'action. La problématique des débordements s'est cependant intégrée à son Plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE), terminé quelques mois après le début des travaux du comité permanent de la CUM.

Mandat et objectifs

La première réunion a eu lieu en décembre 1997 et 16 rencontres se sont déroulées depuis. Les réunions ont toujours lieu un jour de semaine, de 9h à 12h et se tiennent à l'usine d'épuration de la CUM. Les deux premières réunions ont servi à établir le fonctionnement du comité ainsi que le rôle des membres. Ceux-ci en ont aussi profité pour bien présenter les organismes qu'ils représentent. Les réunions suivantes ont servi à cibler les dossiers prioritaires. En mai 1998, le comité s'est donné un plan d'action. Les priorités de ce plan d'action ont ensuite été encadrées par des sous-comités.

Plan d'action du comité :

- les eaux de débordements (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 :

- Gouvernements
Fédéral (1)
Provincial (4)
- CUM (3)
- Groupe environnemental (1)
- Comités ZIP (2)

- Association industrielle (1)

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 Communautaire financé en majeure partie par les gouvernements fédéral et provincial, comprenant une participation de la CUM pour certains dossiers. La coordination est majoritairement assurée par les coordonnateurs des deux comités ZIP. Cependant, la rédaction des procès-verbaux se fait à tour de rôle par les membres.

Actions et réalisations

Jusqu'à présent, le sous-comité «surverses» est celui qui a retenu toute l'attention. La majeure partie des réunions et des efforts ont été mis 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 s'est nettement imposée sur les autres. Le sous-comité «surverses» a été formé le 12 février 1999. Ses membres ont commandé un rapport (Forget et Demard, 1999) sur la problématique, pour ensuite développer une stratégie d'action. Ce rapport a été remis au comité permanent le 18 avril 2000. La première intervention, encore en cours, consiste à rencontrer les autorités des municipalités de la CUM et à leur faire part de la problématique, suite à quoi il leur est demandé de produire un plan d'action. Les municipalités sont conscientisées par le sous-comité à produire un plan de réduction de la consommation d'eau de ses citoyens d'une part, et à investir dans la réfection des mauvais raccords d'égouts. Les premiers contacts avec les municipalités ont débuté en mai 1999 avec un envoi postal aux 29 municipalités de la CUM. La deuxième partie de la stratégie a concerné la production d'un dépliant résumant la problématique des eaux de débordements destiné au public.

Les débuts du sous-comité sur la réglementation concernant les rejets toxiques à l'égout sont un peu plus lents. Après environ deux ans, les discussions concernaient toujours le champ de la problématique et les visés du sous-comité. La problématique d'uniformisation de la réglementation sur les rejets toxiques dans la région métropolitaine a connu un certain ralentissement lorsque les membres du sous-comité ont cherché à rencontrer les représentants des villes de la banlieue. Aujourd'hui, les travaux de ce sous-comité se concentrent surtout sur la production d'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 progresse. Toutefois, le projet «rejet toxique», composé de seulement trois membres, et le projet «surverses» sont les seuls à avoir formé des sous-comités. Enfin, les incertitudes engendrées par le projet de réforme municipale dans la région métropolitaine amènent de nombreux questionnements sur l'avenir du comité.

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 sur le comité, suite au départ de leur seul représentant peu de temps après le début des travaux. À cet effet, 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 les décennies 1920-1930, la région de Montréal-Est a connu une forte industrialisation, concentrée surtout autour du domaine de 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.

Suite à l'adoption du Plan d'action Saint-Laurent³², une caractérisation des sédiments du fleuve Saint-Laurent a été commandée pour les zones portuaires de Montréal, Québec et Trois-Rivières. Cette étude a identifié le secteur 103 de la zone portuaire de Montréal comme l'un des sites aquatiques les plus contaminés du fleuve Saint-Laurent. Les recherches sur les sources du problème se sont rapidement tournées vers les émissaires de plusieurs entreprises et celui de la municipalité qui se sont déversés sans traitement durant des années dans ce secteur. Parallèlement à cette étude, le Service d'urgence d'Environnement Canada faisait face, durant les périodes de fortes chaleurs, à des problèmes de relargage³³ dans le secteur 103. Du à 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.

La caractérisation a permis de mieux situer la problématique qui consiste en :

- deux baies (nord et sud) 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;

³² 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, sa protection 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 donnait 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, 2000).

³³ Phénomène biochimique par lequel les sédiments sont renvoyés en suspension dans l'eau.

- les principaux contaminants des deux baies sont les HAP³², les huiles et graisses minérales et le cuivre;
- sur dix contaminants étudiés, neuf dépassent les critères³³ nécessitant une intervention dans la baie nord et trois dépassent ou sont très près de dépasser les critères d'intervention dans la baie sud;
- une seule entreprise (Shell) continue toujours de rejeter ses eaux usées préalablement traitées dans ce secteur.

Dépassant les normes des critères intermédiaires pour l'évaluation de la qualité des sédiments du Saint-Laurent (Centre Saint-Laurent, 1991), les pollueurs s'exposaient à des poursuites judiciaires de la part d'Environnement Canada. Les responsables du dossier de ce ministère ont plutôt envisagé une approche volontaire de partenariat avec les entreprises potentiellement responsables de la contamination et l'Administration du Port de Montréal. De 1994 à 1998, un groupe de travail formé d'Environnement Canada, Noranda-Affinerie CCR, Pétrolière Impériale, Shell Canada et l'Administration du Port de Montréal, a alors commandé et financé diverses études sur les sédiments contaminés ainsi que sur des options de décontamination.

Pour l'Administration du Port de Montréal, les enjeux de la décontamination concernent surtout la réutilisation complète du potentiel du secteur 103. En effet, depuis 1994, le tirant d'eau (relatif à la grosseur et au poids du navire) a été limité à 7 mètres dans la baie nord, pour éviter de remettre les sédiments contaminés en suspension. L'Administration du Port de Montréal, dont les activités augmentent mais les espaces diminuent, cherche à maximiser l'utilisation de son territoire et envisage même la possibilité d'acquérir de nouveaux terrains. D'autre part, elle reçoit les pressions d'intervenants économiques qui cherchent à changer la vocation des berges. Plusieurs secteurs du port sont convoités pour une utilisation à des fins récréo-touristiques et

³² Hydrocarbures aromatiques polycycliques

³³ Critères intermédiaires pour l'évaluation de la qualité des sédiments du Saint-Laurent (Centre Saint-Laurent, 1991).

domiciliaires. Pour ces raisons, la réhabilitation du secteur 103 lui semble une option plutôt intéressante.

En mai 1998, le groupe de travail a déposé un document synthèse (duquel la Pétrolière L'Impériale s'est dissociée) faisant état de quatre recommandations :

- la restauration des deux baies du secteur 103;
- la mise sur pied d'un groupe de mise en œuvre pour la restauration;
- la mise sur pied d'un groupe consultatif, afin d'impliquer les organismes intéressés;
- l'établissement d'un dialogue visant à assurer la participation de la population.

À la conclusion des activités du groupe de travail, le projet de restauration des baies comprenait 6 scénarios de décontamination, devant être examinés par le groupe de mise en œuvre et le groupe consultatif, ainsi que la recherche de partenaires financiers (ayant eu des activités potentiellement polluantes dans le secteur) pour financer le projet.

Bien qu'aucun projet ne soit officiellement retenu à ce jour, la PÉEIE 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 d'impact sur l'environnement lorsque la surface dépasse 5 000 m². Le projet, selon l'option de décontamination choisie, serait aussi sujet aux lois sur les Pêches et au Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes. Environnement Canada et les partenaires financiers, à l'exception d'Impériale, 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 des impacts

environnementaux, par le biais d'un examen conjoint tel que prévu à l'alinéa 40 (2) de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale³⁴.

Le comité ZIP Jacques-Cartier (ancienement 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. La consultation, la concertation et la réhabilitation de l'écosystème de cette section du fleuve relève de la ZIP.

Mandat et objectifs

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

- trouver et convaincre des partenaires financiers;
- choisir un projet de décontamination;
- établir le niveau de restauration du site (*how clean is clean?*);
- négocier le processus réglementaire du projet;
- établir le contenu et le déroulement des soirées d'information.

Au cours de la première année, les discussions se sont appliquées à persuader la Pétrolière Impériale de s'engager financièrement dans le projet. Cette dernière participait aux rencontres mais refusait de s'impliquer financièrement dans le projet de décontamination jugeant que le secteur qu'elle aurait pu polluer ne nécessitait pas d'intervention. Les autres thématiques ont pris plus d'importance dès que Pétrolière Impériale a confirmé, en juin 2000, sa participation financière à la décontamination. Cependant, les membres du groupe consultatif tentent toujours de faire participer la compagnie Gulf.

Composition et financement

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

- partenaires financiers (entreprises payant pour la décontamination) (3)

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

- Ville de Montréal-Est (1)
- administration portuaire (1)
- organismes communautaires
 - comités de citoyens (3)
 - développement régional (1)
- gouvernements :
 - fédéral (2)
 - provincial (2)
- organismes à vocation environnementale
 - ZIP Jacques-Cartier (2)
 - Institut des Sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal (1)

La composition du groupe consultatif a été décidée d'un commun accord entre les membres du groupe de travail et le comité ZIP Jacques-Cartier. Les entreprises en cause, 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 sur une base régulière pour discuter des diverses modalités économiques, techniques et juridiques entourant le projet de décontamination. Ce sous-comité fait régulièrement rapport de ses activités lors des réunions du groupe consultatif.

Le groupe consultatif du secteur 103 ne dispose d'aucune source de financement spécifique à son fonctionnement. Il bénéficie toutefois d'un programme de subventions³⁵ pour remplir son mandat d'information du public. Les réunions se tiennent habituellement à une fréquence mensuelle. 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 agit comme président des réunions du groupe consultatif. La majeure partie de l'information concernant la problématique de contamination et

³⁵ Le programme Interaction Communautaire, développé conjointement par les ministères fédéral et provincial de l'Environnement dans le cadre de la phase III de Saint-Laurent Vision 2000.

les projets de décontamination provient des études commandées par le comité de travail.

Actions et réalisations

En plus des rencontres, le groupe consultatif a choisi d'organiser 4 soirées d'information et une soirée plénière dans le but d'informer le public. Le public visé par ces soirées comprenait les citoyens de Montréal-Est et de Pointe-aux-Trembles. Subventionnées par le programme fédéral-provincial *Interaction Communautaire*, la plénière (le 25 mai 2000) et trois soirées d'information (les 15 juin 2000, 19 octobre 2000 et 25 janvier 2001) ont déjà eu lieu. Ces soirées ont permis d'informer les citoyens sur le projet, les raisons d'une décontamination, les risques sur la santé humaine et l'environnement, les options de restauration, les procédures d'une évaluation environnementale ainsi que sur les lois entourant ce type de projet. Ces soirées ont aussi été l'occasion pour les citoyens de poser des questions directement aux membres du groupe consultatif présents.

Actuellement, les partenaires financiers et les responsables des ministères en sont à négocier les modalités d'une quittance qui déchargerait les premiers de toute responsabilité de contamination antérieure à la réhabilitation qui aura lieu. À l'exception de la Pétrolière Impériale, les partenaires financiers examinent toujours les diverses options de décontamination. L'Impériale a proposé de prendre en charge la cellule 1 en totalité et d'utiliser ses installations existantes de décontamination biologique. Cette option 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 débuté en septembre 2000 et se conclura avec la signature des contrats de décontamination et de la quittance. Depuis cette date, de nombreuses discussions ont aussi concerné l'évaluation des impacts environnementaux d'un tel projet. Pour les partenaires financiers et Environnement Canada, une évaluation des impacts et des audiences publiques ralentirait le processus. Au

grand dam des représentants de citoyens, il est aussi discuté de ne pas décontaminer la cellule 2, la moins contaminée des trois. Pour ce qui est de la cellule 3, Sheil, Noranda et l'Administration du Port de Montréal en sont encore à déterminer la meilleure option, en fonction des coûts. Le groupe consultatif concentre aussi une partie de ses discussions actuelles sur le niveau de décontamination à atteindre («how clean is clean?»).

3.11. Synthèse et analyse des cadres formels

La description formelle des cas étudiés nous permet de dégager plusieurs éléments d'analyse comparative (voir tableau 2). En effet, avant d'analyser le fonctionnement concret des comités, nous pouvons dès maintenant dégager certaines tendances et spécificités à l'aide des cadres formels élaborés 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.

Contexte d'émergence

Nous constatons que les comités de suivi voient le jour selon deux modes de création, soit un mode formel – à l'intérieur des procédures d'évaluation environnementale – et un mode volontariste – qui origine d'initiatives volontaires. Trois cas (CASE Alma, CRCD et Comité de citoyens Magnola) ont ainsi été formés selon le mode formel et sept autres selon le mode volontariste.

La formation des comités associées à la PÉEIE a donné lieu, suite à des échanges entre le promoteur et les élus locaux et une recommandation du BAPE, à un décret gouvernemental (CRCD), à une recommandation de la municipalité (CASE Alma) ou à une recommandation du BAPE (Comité de citoyens Magnola). Par exemple, 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 » (BAPE, 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 initiés les comités renvoie à un mode davantage volontariste. Dans sept cas (Coalition Magnola, Comité des citoyens Lafarge, COSE Ciment St-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 ne les y ait contraints. En effet, il s'agit d'exploitations ou de projets industriels dont les activités entraînent des répercussions sur les populations riveraines et/ou des impacts sur l'environnement, sans pour autant être assujetti à la PÉEIE. Ce mode est qualifié de volontariste ou d'ascendant, dans la mesure où il s'agit d'une initiative du milieu.

Dans six cas (Comité des citoyens Lafarge, COSE Ciment St-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 cas ont été initiés par un organisme non-gouvernemental dont le mandat concerne totalement ou en partie la concertation (COSE Lanaudière et les comités ZIP). Ces organismes ont profité de situations conflictuelles pour approcher les promoteurs et faire valoir l'importance du suivi environnemental. Le comité de citoyens Lafarge est le seul à avoir été initié uniquement par un promoteur, suite à des plaintes de citoyens face à des nuisances dues à ses opérations et à l'introduction de nouvelles activités (brûlage des pneus).

Le cas de la Coalition pour un Magnola propre est particulier puisqu'elle a été initiée par un groupe de citoyens dont elle est exclusivement composée.

Le groupe consultatif du secteur 103 diffère aussi légèrement puisqu'il est le seul comité qui ne faisait pas face à des pressions des citoyens à l'époque de sa formation et qui découle d'une proposition conjointe entre les promoteurs et le gouvernement. D'ailleurs, sachant que l'éventuel projet serait assujetti à la PÉEIE et au processus fédéral d'évaluation environnementale, cette particularité semble illustrer une nouvelle stratégie qui consiste à prévenir d'éventuelles recommandations des instances gouvernementales. C'est d'ailleurs le cas pour le 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, 1998c) qui souligne que dorénavant, les exploitants doivent mettre en place des comités de suivi³⁶ 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 quant à la façon dont les comités se définissent eux-mêmes. Ils se disent en effet 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 et/ou des nuisances,

³⁶ Aussi appelé « comités de vigilance ».

dans un contexte de collaboration³⁷. En analysant les cas, nous constatons cependant que les mandats et objectifs spécifiques des comités de suivi peuvent diverger d'un à l'autre. Nous dénotons 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 ont réalisé des actions d'information, de sensibilisation et de communication avec le public, même si formellement, seulement la moitié des comités l'avaient inclus dans leurs objectifs.

Composition

La composition des comités à l'étude est très variée tant du point de vue du mode de sélection des membres, de leur diversité 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 Magnolia) a été fortement recommandée par le BAPE. Par exemple, dans le cas du projet Magnolia :

« La Commission est d'avis que, advenant l'autorisation du projet, Magnolia devrait réaliser un suivi environnemental rigoureux, permanent et transparent, durant l'exploitation de son éventuelle usine. À cette fin, la Commission recommande que Magnolia 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 environnemental. » (BAPE, 1997, p.126)

³⁷ Notons que ce constat s'apparente grandement à la définition de la gestion intégrée de l'environnement développée par Margenau dont il sera question dans le chapitre 5.

Le décret qui a autorisé le projet Alcan (Alma) comporte aussi une 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)

Notons que la composition des comités de suivi n'est pas prédéterminée par le BAPE. En effet, il s'agit d'un 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.

Dans d'autres cas, les participants sont sélectionnés par consensus. En effet, la moitié des comités ont établi leur composition suite à l'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. Cette recherche du consensus s'est souvent traduite par de fortes négociations ou chacun cherchait à faire valoir ses intérêts. Dans plusieurs cas, le processus même de suivi a été grandement ralenti par ces négociations. Nous avons même constaté que certains interlocuteurs locaux clairement identifiés faisaient l'objet d'une exclusion inconditionnelle de la part de 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, les trois derniers comités ont chacun utilisé un processus distinctif. Pour le comité CASE Alma, la composition reposait sur l'initiation d'un seul organisme, soit la municipalité. À l'inverse, la coalition pour un Magnolia propre acceptait 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, suite à une rencontre publique ouverte.

La représentativité des acteurs est également distincte selon les comités. Cependant, sauf dans le cas de la Coalition pour un Magnolia propre, il s'agit de multipartisme. Nous remarquons que les représentants de l'administration

publique sont présents dans la plupart des comités. D'une part, les élus locaux et représentants de l'administration municipale sont présents sur tous les comités, excepté le comité de citoyens de Lafarge. D'autre part, l'administration publique provinciale est relativement bien représentée, soit sur six des dix comités. Nous devons spécifier que dans la plupart des cas, plus d'un ministère ou palier de gouvernement participent aux travaux des comités. Les organismes à vocation environnementale sont présents sur la moitié des comités étudiés tandis que les citoyens participent à tous les comités, à l'exception du groupe consultatif du secteur 103 et le comité de maximisation des retombées économiques de l'aluminerie Alma (CRCD).

La représentativité des intérêts mériterait d'être mieux étudiée car sur la seule base du type d'acteurs, le portrait réel des ces lieux de concertation n'est que partiel. De plus, la représentativité d'une diversité d'intérêts est un enjeu important pour ce type de comité puisqu'elle assure un suivi intégré qui tienne compte de toutes les dimensions de l'environnement (humain, social, économique) de la problématique traitée.

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. Aussi, quelques tendances se remarquent au niveau de la fréquence des réunions, de l'accès aux travaux du comité et des mécanismes d'information de la population.

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

Les pouvoirs détenus par les comités se limitent dans tous les cas au pouvoir de recommandation. Notons cependant que ce pouvoir s'exerce à des degrés divers. En effet, certains groupes, en développant un discours très technique, se rapprochent davantage d'un rôle d'aide à la décision. À l'inverse, certains comités jouent beaucoup plus un rôle de liaison avec le public ou encore

adoptent davantage une position de défense 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 qu'annuellement, le nombre de réunions varie grandement d'un comité à l'autre, allant de 3 à 12 réunions par année. À cet effet, il est intéressant de remarquer que dans certains cas, des réunions sont annulées unilatéralement par le promoteur. Par exemple, dans un comité, il reporte ou annule parfois les rencontres 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 obtenu l'accord préalable des membres du comité. La rigidité de cette norme varie grandement 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. Pour ces derniers, cette pratique s'est généralement développée après qu'un participant ait invité un autre individu sans prévenir les autres membres du comité.

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

Ressources humaines et financières

Comme tout organisme, les comités de suivi requièrent 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 bénéficient des locaux du

promoteur pour tenir leurs réunions. Pour ces derniers, le secrétariat est également tenu par le promoteur.

À l'exception de ces trois comités qui ne profitent d'aucun soutien financier du promoteur, nous distinguons chez les autres deux types de financement. D'une part, la majorité des comités bénéficie d'un financement conjoint entre le promoteur et un autre organisme (municipalité, MRC, ministère fédéral ou provincial) par le biais d'une subvention. D'autre part, deux comités (comité permanent de la CUM et groupe consultatif du secteur 103) ne bénéficient d'aucune subvention permanente, mais de subventions spécifiques relatives à des projets particuliers.

Dans l'ensemble des cas, le promoteur n'est jamais l'unique subventionnaire des comités. En effet, le financement provient 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 significatives 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. La presque totalité des comités ont créé des outils d'information du public, qui prennent généralement la forme de séances d'information. D'autres moyens de liaisons avec les citoyens (conférences de presses, documents d'informations, sites web, etc.) ont aussi été développés par la majorité des comités. Nous constatons cependant que ce type d'outil n'a été développé que par les comités ayant accès à des ressources financières, qu'elles soient permanentes ou temporaires.

Tel que mentionné plus haut, quelques comités, a fortiori lorsque les citoyens sont peu ou pas représentés, ont produit eux-mêmes des documents techniques. Dans tous ces cas, les rapports concernaient 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 du projet. Cela s'est généralement traduit par des délibérations sur les mesures de suivi à adopter et 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 montre que :

- Il existe deux types de contexte d'émergence des comités de suivi, soit le mode formel, qui découle de l'application de la PÉÉIE, et le mode volontariste, qui résulte d'initiatives volontaires;
- Si a priori, les comités de suivi ont des mandats semblables, la priorisation des objectifs divergent 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 privilégié de décision au sein des comités. La fréquence des réunions varie considérablement (entre 3 et 16 réunions par année) et le promoteur semble influencer de manière significative cette donnée;
- La majorité des comités de suivi bénéficie de ressources financières sans jamais pour autant dépendre entièrement du promoteur à cet égard;
- Les comités semblent au cœur de nombreuses initiatives qui dépassent souvent leur mandat. Elles s'orientent autour de la diffusion d'informations, de la réalisation d'études ou de recherches ainsi que de l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de suivi. Enfin, ces réalisations semblent fortement tributaire 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 de nos données d'entretiens et de l'observation, nous dégageons 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 en lien avec la notion d'information. En effet, plusieurs exemples concrets permettent de constater que ce thème était prédominant chez plusieurs acteurs. Nous dégageons quatre sous-thèmes qui se rattachent à l'information, soit 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 ainsi que la place centrale que prend l'image de l'entreprise.

4.1.1. La 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», c'est-à-dire que c'est par lui que transitent les informations des uns et des autres. Cet acteur, qui occupe souvent une position avantageuse dans l'organisation, peut être personnifié par une variété de membres, sa fonction au sein du comité variant d'un comité à l'autre. Par exemple, dans certain cas, l'«acteur-pivot» est incarné par le coordonnateur du comité tandis que dans d'autres cas, il s'agissait d'un

représentant du promoteur ou encore 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 ».
- 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, il se dégage des entretiens un net clivage entre les demandes d'information des groupes populaires et des citoyens et ce que les entreprises sont prêtes à leur céder. Soucieuses de leur image, les entreprises considèrent également être suffisamment surveillées par les diverses agences :

« 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. Ou ça commence, ou ça arrête, il faut tracer une ligne ».
- entrepreneur

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

« Si je le (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 ».
- promoteur

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

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

- citoyen

Enfin, nous observons que certains représentants de l'entreprise font circuler de l'information qui ne touche que partiellement les activités dont il est question au comité. En effet, ils profitent de l'emphase mise sur certaines priorités pour accorder moins d'information sur les autres priorités. Peu importe la stratégie adoptée, le motif reste le même : avoir le contrôle de l'information qui circule au comité.

4.1.3. L'information et l'interprétation du mandat

De façon générale, il est possible d'identifier que l'interprétation du mandat par les membres est à l'origine des mésententes au sujet de l'information qui devrait être partagée au sein du groupe. En effet, bien que les différents acteurs se soient préalablement entendus sur le libellé décrivant le mandat du comité, son interprétation varie grandement selon le groupe d'intérêt. Par exemple, sur un comité, le mandat de « réaliser un suivi environnemental des activités de l'entreprise » se traduit pour l'entreprise par une simple exposition des « opérations techniques » en vigueur sur le site, tandis que les citoyens et le groupe écologique en font une lecture tout à fait différente. En effet, ils estiment que le mandat englobe la connaissance exacte de la quantité et de la nature des matières qui transigent par le site. Cette double interprétation se trouve souvent au centre des conflits qui se rattachent à la notion d'information (voir également la section 4.2.3).

4.2. Les règles et les procédures

Un deuxième thème émergeant de l'analyse est associé aux règles et aux procédures qui servent 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 a pour effet d'entraîner certaines difficultés qui méritent d'être nommées.

Dans cette section, nous traitons du cheminement des plaintes, du déroulement des réunions et de l'interprétation du mandat.

4.2.1. Le cheminement des plaintes

Tel qu'observé, la mise sur pied de comités de suivi environnemental résulte souvent d'une nuisance sur un territoire donné. Et qui dit nuisance dit contestations – plaintes des citoyens. Par conséquent, il est intéressant de constater qu'il y a, dans la majorité des comités, absence apparente de structure dans les canaux que les acteurs empruntent pour faire part de leurs plaintes quant aux activités de l'entreprise, malgré le fait que le comité de suivi ait le mandat d'être la courroie de transmission entre les citoyens et l'entreprise. En effet, lorsqu'il y a une situation problématique, certains citoyens contactent le comité alors que d'autres contactent soit l'entreprise, le ministère de l'Environnement, 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 ».

- citoyen

En fait, chaque individu semble adopter la stratégie qui, selon lui, donnera les meilleurs résultats.

Cela démontre aussi que les règles et procédures du comité entrent en conflit avec l'environnement externe. Par exemple, après avoir déterminé une procédure uniforme de traitement des plaintes où les citoyens doivent s'adresser directement au promoteur, bon nombre d'entre eux contactent directement le maire ou le conseiller municipal, membre du comité. L'entreprise qui souhaitait monopoliser le traitement des plaintes fait donc face à un irrespect de la règle qu'elle peut difficilement reprocher au maire. Dans ce cas-ci, même si le comité

s'est doté de règles claires, elles ne peuvent s'appliquer dans une fonction « externe » d'un acteur, comme son emploi par exemple.

4.2.2. Le déroulement des réunions

Une proportion significative de citoyens a soulevé des enjeux en lien avec le déroulement des réunions du comité. D'abord, l'iniquité du temps de parole accordé à chacun des groupes a été décriée 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 ».

- citoyen

De plus, l'établissement de l'ordre du jour représente une source de farouches discussions sur plusieurs comités. En effet, 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 ça n'est pas à l'ordre du jour! ».

- 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. L'interprétation du mandat

Comme nous l'avons vu à la section 4.1.3, les multiples compréhensions du mandat entraînent des interprétations différentes de l'information qui devrait être disponible aux membres du comité. Cela est également vrai pour 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 ? »

- 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 ».

- citoyen

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

4.3. L'expertise

Des divers constats que notre analyse nous amène à faire, plusieurs se regroupent sous le thème de l'expertise. Crozier et Friedberg démontrent bien comment l'expertise, que nous pouvons définir comme la maîtrise de compétences particulières et la spécialisation fonctionnelle, est 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. Cependant, cette expertise n'est pas forcément limitée à une expertise externe ou technique. Elle peut prendre diverses formes : scientifique, vernaculaire, fonctionnelle et interpersonnelle.

4.3.1. Connaissances scientifiques

Les acteurs rencontrés ont davantage traité de l'expertise scientifique, relative essentiellement à la formation académique d'un acteur. Dans les cas qui nous concernent, il peut s'agir, entre autres, de spécialistes en écotoxicologie, en procédés d'assainissement, en ingénierie, en contamination des sédiments ou en épidémiologie. Pour la plupart, la nécessité de la science dans le processus de résolution d'un problème environnemental n'a jamais été mise en doute. Autant les représentants des promoteurs que ceux du secteur public, formés

essentiellement de diplômés de deuxième et troisième cycle en sciences ou en génie, que les citoyens et les représentants de groupes environnementaux, ne doutent de la nécessité d'appuyer les discussions sur des connaissances techniques et scientifiques. À cet effet, une des grandes lacunes rapportée par les citoyens et les groupes environnementaux concerne 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'idée, 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. »

- représentant d'un groupe environnemental

Plusieurs citoyens se disent déçus de ce manque de compétences au sein du comité. Pour plusieurs d'entre eux, les groupes environnementaux représentent 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 à l'étude, les répondants ne voient pas d'inconvénient à ce que la seule source d'information soit les experts de l'entreprise, se disant 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 avantage non plus à nous amener dans des pistes qui auraient nui à tout le monde. Donc on se sentait «sûre» de l'information qu'elle nous transmettait ».

- un citoyen

Malgré ce constat, il semble que l'origine du scientifique prend 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 et acceptent ces mêmes affirmations lorsqu'elles proviennent ultérieurement d'un représentant du gouvernement par exemple. Nous constatons que des experts gouvernementaux se sont plaints d'un même

traitement lorsque les citoyens et les groupes environnementaux leurs reprocheraient d'être trop liés à l'entreprise. Si l'expertise semble être un atout pour mieux comprendre la problématique, elle semble beaucoup moins capitale dans la négociation ou dans la délibération.

Plusieurs exemples démontrent cependant que la spécialisation, voire même 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 permet d'avoir les bases pour comprendre les échanges. Ces acteurs semblent aussi posséder plus de capacités à recourir à des ressources externes au comité (Internet, experts universitaires ou gouvernementaux, relation, etc.).

4.3.2. Connaissances vernaculaires

Plusieurs acteurs possèdent une connaissance fine de leur environnement, que nous appelons la *connaissance vernaculaire*. Ces connaissances peuvent être très spécialisées, 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 qui peut difficilement nier certaines actions. En outre, lorsqu'il est question d'impacts sociaux et humains, tels que vécus par les voisins ou les groupes concernés, les citoyens sont souvent les mieux informés pour décrire ces impacts, lorsqu'il s'agit par exemple du stress entraîné par le transport lourd lors de la période de construction.

Ce type de savoir représente un atout certain, même s'il est souvent négligé par ceux qui le possèdent. En effet, dans les cas où les acteurs en font un usage judicieux, il représente de réelles munitions au cours des négociations.

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. En effet, certains d'entre eux, sans avoir participé spécifiquement à des comités de suivi, connaissent bien le fonctionnement de ce genre d'assemblée. Par exemple, l'expérience de délégué syndical du représentant d'un groupe communautaire lui permet de bien insérer sa stratégie dans le fonctionnement du comité. À l'inverse, les citoyens sont des acteurs qui maîtrisent moins bien le fonctionnement des comités. D'ailleurs, la force de leurs arguments est quelques fois amoindrie par le moment qu'ils choisissent pour les faire valoir.

Aptitudes pour les relations interpersonnelles

Plusieurs acteurs utilisent aussi un type d'expertise liée aux aptitudes pour les relations interpersonnelles. Cette aptitude s'exprime de différentes façons : capacité à vulgariser les connaissances scientifiques, talent pour régler les conflits ou aptitudes à la négociation. Posséder cette dernière compétence permet d'ailleurs à l'acteur d'influencer les rapports de force qui prévalent entre les groupes d'intérêts. Souvent, les participants qui maîtrisent l'art de la négociation 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 doit d'une part avoir l'opportunité de l'exprimer et d'autre part avoir la capacité de la faire valoir. La complexité et la multidimensionnalité des problématiques environnementales et des relations qui se développent dans un comité ne peut 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 environnemental.

4.4. *L'environnement externe*

Un comité de suivi environnemental, dans la recherche de l'accomplissement de ses objectifs, est toujours en relation avec son environnement extérieur, minimalement via 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 Crozier et Friedberg (1977), « 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 inéluçable » (p.86). C'est de ces relations dont 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 ainsi que les liens externes entre les membres du comité.

4.4.1. *Influence de systèmes externes sur le comité*

Les éléments extérieurs au comité ayant une influence sur ce dernier sont multiples. Afin de bien les présenter, nous organisons notre propos autour de trois axes principaux, soit 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'incertitudes chez ses membres. Par exemple, plusieurs citoyens perçoivent la marge de liberté des représentants du promoteur comme 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 ».

- 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 sentir l'obligation 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 ».

- 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 avoir comme effet de bloquer le processus de collaboration entre les acteurs.

La volonté de perdurer

Plusieurs participants considèrent qu'ils n'ont d'autres 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 sa continuité. Cette nécessité engendre un climat plus respectueux et diminue les altercations. *A fortiori*, un promoteur affirmant que la pérennité du comité dépend de la participation d'un acteur en particulier, avoue avoir moins critiqué ce dernier qu'il l'aurait souhaité :

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

- promoteur

Nous constatons donc que cette volonté de perdurer a une influence directe sur les stratégies, les relations et la dynamique du comité.

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. Par exemple, elle peut servir à rehausser l'image de « bon citoyen corporatif » d'une entreprise. La presque totalité des représentants de promoteurs conçoivent leur rôle dans cette optique. Pour eux, la participation au comité sert à rehausser l'image de l'entreprise. Cependant, cet environnement externe peut tout autant devenir une contrainte. En effet, l'image de l'entreprise devient rapidement l'objet de menace d'autres acteurs :

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

- promoteur

« Si l'entreprise quitte le comité, on sort dans les journaux ».

- représentant du gouvernement

L'image de l'entreprise représente donc un élément central des discussions auxquelles les acteurs s'attendent constamment : l'entrepreneur pour la préserver – les citoyens pour la menacer.

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 s'appuient sur l'existence du comité pour justifier la nécessité d'accélérer le traitement d'un dossier dans leur organisation en invoquant certaines pressions de la part des membres dudit comité.

« La présence du comité m'a permis de pousser ce dossier dans le ministère ».

- 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 externes entre les membres

Enfin, un autre facteur pouvant affecter le fonctionnement et la dynamique interne du comité se retrouve dans les relations qu'entretiennent certains membres à l'extérieur du comité.

La neutralité questionnée

Plusieurs acteurs entretiennent des relations préalablement à la création du comité de suivi. De plus, puisque les projets nécessitent un suivi environnemental de la part des gouvernements, il est fréquent que les représentants des agences responsables de l'environnement, des municipalités, des organismes de développement et des entreprises entretiennent des relations en continu, parfois même depuis plusieurs années, donnant ainsi l'impression aux autres membres du comité que des décisions se prennent à leur insu. Nos entretiens démontrent qu'il se crée de grandes incertitudes surtout chez les citoyens. Dans la plupart des cas, cela se traduit par un scepticisme face à 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'intérêt flagrant ».

- citoyen

Dans le même ordre d'idée, nous avons pu distinguer des liens économiques entre certains acteurs et le promoteur. Pour les citoyens et les groupes environnementaux, ces individus se retrouvent en « conflit d'intérêts » et 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 remise en doute. Pour plusieurs, un acteur en « conflit d'intérêt » n'est pas représentatif d'un intérêt différent de celui du promoteur. Une personne a fait allusion directement aux intérêts que possèdent certains membres du comité dans la réalisation du projet ou dans les activités de l'entreprise faisant l'objet d'un suivi.

Cet acteur questionne la liberté réelle des personnes en cause à s'exprimer au sein du comité et leur objectivité.

« 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 là n'aient pas de conflit d'intérêt ».

- citoyen

D'autres répondants considèrent que les représentants des municipalités (élus ou membres de l'administration) sont en conflit d'intérêts en raison des retombées fiscales engendrées par le projet. Ces retombées peuvent atteindre un pourcentage significatif du budget de la municipalité d'accueil.

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

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

Un cinquième thème d'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'existence d'un comité.

4.5.1. Investissement des citoyens

Parmi les commentaires des répondants concernant leur expérience au sein du comité de suivi, certains disent ne pas avoir été rebutés par les dimensions 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

répondant émet même des réserves sur la possibilité pour tous les citoyens 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 ».

- citoyen

À cet égard, un répondant 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 à l'absence de certains membres ».

- citoyen

Par exemple, des acteurs impliqués depuis longtemps dans un comité insèrent dans leur discours le concept « d'investissement personnel ». Parce qu'ils ont passé un grand nombre d'heures sur le dossier, dépassant souvent ce qui est demandé par leurs patrons (lorsqu'il s'agit d'un représentant d'une entreprise ou du gouvernement), ils tiennent à ce que le travail réalisé porte des fruits. Pour plusieurs citoyens siégeant sur les comités de suivi étudiés, nous observons que leur 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 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 ».

- 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

De plus, nous constatons que certains apprentissages ont favorisé le passage à d'autres dynamiques d'action. En effet, plusieurs comités ont connu une période d'affrontement à leurs débuts. À la lumière de nos entrevues, il semble que le passage à une dynamique de coopération soit imputable au fait que chacun des acteurs ait saisi 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 ».

- promoteur

Les acteurs notent aussi qu'ils font des apprentissages sur les stratégies des autres. Avec le temps, ils réussissent à découvrir et à faire des alliances informelles entre certains acteurs, ce qui leur permet d'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 ».

- citoyen

Le choix et les stratégies que font les acteurs tout au long du processus influencent la perception et les stratégies des autres acteurs. En ce sens, le comité de suivi, par ses activités, peut favoriser, chez les acteurs, l'apprentissage des différentes dimensions de la problématique environnementale en jeu. En effet, sans devenir spécialiste du domaine, les acteurs acquièrent, avec le temps, une grande quantité de connaissances. Cette acquisition et ce 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, l'acquisition de compétence de la part des membres citoyens du comité a eu pour effet de changer la dynamique relationnelle au sein du comité en faveur d'un plus grand

respect entre l'entreprise et les citoyens. 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».

- citoyen

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

organisationnel, la gestion effective et opérationnelle ainsi que la mise en œuvre. Margerum précise cependant qu'il ne s'agit pas d'un modèle universel assurant le succès d'un comité de GEI. Les conditions de succès renvoient plutôt des particularités génériques identifiées comme les fondements d'une pratique efficace. Respectant les mises en garde de l'auteur, nous utilisons ces critères pour encadrer notre analyse tout en cherchant à vérifier leur exactitude et à raffiner leur caractère de représentation de la réalité. Pour ce faire, nous superposons les observations du terrain et notre analyse du système d'action concret aux critères spécifiques en vue de dégager quelques recommandations qui favoriseraient l'efficacité des comités de suivi. Nos recommandations seront présentées sur la base des grandes catégories définies par l'auteur :

- 1) Cadre institutionnel et organisationnel;
- 2) Gestion effective et opérationnelle;
- 3) Mise en œuvre.

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

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 que la représentativité multiple des acteurs, notre analyse démontre que l'acteur, dans le comité de suivi, vit une dynamique particulière. Comprendre cette dynamique est un élément important pour évaluer avec 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 via un processus de concertation entre les divers acteurs ayant des intérêts divergents, voire contradictoires. Selon Margerum (1999 : 151), la GIE en action se définit comme une diversité d'acteurs (stakeholders) se réunissant pour partager de l'information et des points de vue, pour se concerter et collaborer afin de gérer l'environnement³⁸. De plus, la GIE s'appuie sur une approche « holistique » dans laquelle le système (environnemental, social, organisationnel) est considéré dans son ensemble plutôt qu'à travers ses composantes. Une approche holistique signifie également que les interrelations entre les composantes du système sont reconnues (Margerum, 1999 : 151). Cette définition de la GIE correspond manifestement à la situation des comités de suivi environnemental tel que nous l'avons observée dans notre enquête.

S'appuyant sur une étude comparative de vingt-trois cas américains et australiens (tous des comités multipartites de gestion par bassin versant), sur un sondage ayant rejoint 285 acteurs australiens ainsi qu'une recension de la littérature, cet auteur a dégagé vingt conditions de succès de la GIE en action. Ces vingt éléments, présentés au tableau 3, concernent le cadre institutionnel et

³⁸ « 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: 151).

Tableau 3. Les conditions de réussite de la gestion intégrée de l'environnement en action selon Margerum (1999)

I. Cadre institutionnel et organisationnel	
1. Un cadre légal et réglementaire appuyant l'approche intégrée.	Le support d'un cadre légal et réglementaire qui permet l'intégration.
2. La disponibilité de ressources humaines et financières pour appuyer le processus de collaboration.	Un minimum de ressources financières et humaines favorise le processus de collaboration grâce à une coordination, à des fonds pour l'échange d'information, pour l'administration ainsi que les ressources pour diverses activités.
3. L'engagement et l'implication des principaux acteurs dans la collaboration.	Les participants doivent avoir la volonté de s'investir personnellement dans le processus de collaboration.
4. La légitimité du comité dépend de la diversité et de la représentativité de tous les «stakeholders» affectés par la problématique.	L'ouverture à tous les partis intéressés soutient la légitimité du comité dans la communauté.
5. La disponibilité d'acteurs compétents pour diriger les efforts du comité.	Un coordonnateur ayant des aptitudes de communication, de résolution de conflits, de planification et des connaissances en environnement, en sociologie et en économie, est très important. 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 de communication clairs et efficaces.	Les acteurs demandent à participer à l'élaboration de règles et procédures de discussion.
7. Des procédures claires pour prendre des décisions.	Approche difficile, le consensus favorise cependant la confiance et le support entre les membres.
8. La capacité d'identifier et de gérer les conflits	La réunion de différents acteurs engendre inévitablement des conflits. Les acteurs identifient souvent le succès de leur comité à sa capacité d'identifier et de résoudre les conflits.
9. L'obligation de consulter les populations concernées	Les membres des comités donnent beaucoup de valeur à l'information en provenance du public durant les diverses étapes du suivi.
10. Appuyer le processus de décision 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.	Un esprit de familiarité, fondé sur la compréhension des intérêts divergents et l'identification des perceptions semblables, doit se développer entre les acteurs.
12. 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 qui intègre les facteurs environnementaux, sociaux et économiques.	Une approche intégrée permet d'avoir une meilleure vision du problème ainsi que de meilleures connaissances sur le fonctionnement organisationnel.
14. Un suivi assidu de la mise en œuvre.	La mise en œuvre doit permettre aux membres des comités de jouer un rôle de conseiller.
15. 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.
16. Les acteurs doivent revendiquer leur rôle dans la gestion du problème.	Les acteurs doivent avoir la possibilité de retirer une reconnaissance régionale du travail accompli.
17. 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.
18. L'appui de la mise en œuvre par des campagnes d'information et de sensibilisation	Un programme d'éducation et d'information fournit de la publicité pour le comité, permet des actions à court terme et devient souvent un but acceptable pour tous les membres.
19. Nécessité de ressources pour appuyer la mise en œuvre.	Les coûts élevés de la mise en œuvre demandent des ressources suffisantes.
20. L'implantation d'actions rapides pour maintenir l'intérêt des participants.	Le succès du projet à court terme assure la confiance et le « momentum » pour les activités futures et « supporte » le long terme. Il faut donc favoriser les projets rapides ou la subdivision par objectifs des projets plus longs.

I. Cadre institutionnel et organisationnel

Notre enquête nous a permis de constater que le cadre réglementaire des procédures canadienne et québécoise d'évaluation environnementale n'encadrent en aucun cas le travail des comités de suivi, peu importe l'étape de son existence, sauf parfois pour leur création et leur composition. D'ailleurs, le Commissaire à l'environnement et au développement durable, arrive à des conclusions similaires, jugeant que le cadre réglementaire canadien de l'évaluation environnementale n'encadre pas adéquatement le processus de suivi. Nous constatons aussi que ce manque d'encadrement formel engendre certaines incertitudes qui retardent l'atteinte 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 rencontrées par les comités que nous avons examinés.

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 encadrant 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 par 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 de suivre et d'accompagner 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 impliqués dans une problématique et le contexte varient grandement selon les projets. En

outre, l'émergence et l'initiation 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, à cause de la précarité économique qui règne dans une région, devraient intégrer des organismes de développement régional. Une réglementation trop stricte aurait donc pour effet de nuire à la représentativité des acteurs en fonction de la diversité des intérêts sectoriels ou positions divergentes représentés ainsi qu'en fonction des divers territoires (local, microrégional, régional, etc.).

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

Un de nos cas nous a permis de constater que le cadre légal actuel ne permet pas d'aller chercher la participation d'un acteur indispensable au comité de suivi. Nous avons aussi remarqué que certains promoteurs se permettaient de prescrire ou diminuer la fréquence des réunions. De plus, nous avons constaté que certaines modalités de fonctionnement, tel le moment et le lieu des réunions, ne favoriseraient pas la présence de tous les acteurs potentiellement 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'autres part, en proposant des modalités de fonctionnement acceptables pour tous.

Cette étude démontre aussi que les comités de suivi requièrent des ressources financières et humaines pour assurer leur fonctionnement (secrétariat, bureaux, téléphones, etc.) et la mise en œuvre des projets qu'ils adoptent (soirée d'information, dépliants destinés au public, etc.). De plus, les citoyens et groupes environnementaux, qui n'ont pas, généralement, la capacité d'analyser et de

critiquer les rapports scientifiques, ont fait remarquer le manque de ressources qui permettraient d'assurer une contre expertise.

Plusieurs acteurs ont par ailleurs exprimé l'utilité d'avoir 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 possèdent généralement des qualifications de niveau universitaire et une bonne expérience autant sur la problématique que sur la concertation, les ressources financières des comités devraient permettre d'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 ce dernier était le principal élément qui pouvait nuire à l'indépendance du comité. Une réglementation sur le financement devrait donc amoindrir le rapport de force entre le promoteur et les autres membres du comité.

Le financement des comités est donc sans contredit un enjeu de taille. Une façon de palier à cette situation serait de créer un fonds de soutien aux comités de suivi qui assurerait un financement de base. En 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, parce que les comités de suivi forment un nouveau mode d'action publique en matière d'environnement et qu'ils ont été peu étudiés jusqu'à maintenant, leurs membres ont peu d'opportunité de comparer leur développement à des modèles déjà existants afin d'en tirer des enseignements.

Recommandations

1. Les agences responsables doivent établir un cadre légal et réglementaire qui :
 - a. encadre la création et le fonctionnement des comités de suivi ;
 - b. permet d'évaluer les activités des comités de suivi ;
 - c. favorise une approche souple afin de tenir compte des particularités de chaque problématique environnementale, les spécificités de chaque milieu et des territoires couverts par le suivi ;
 - d. favorise une représentativité à géométrie multiple à savoir selon les groupes d'acteurs concernés, selon les territoires couverts et selon les types de positions et d'intérêts ;
 - e. assure un financement et des ressources nécessaires au comité.
 - f. garanti un mode de financement de sorte qu'il assure l'indépendance du comité face au promoteur ;
 - g. encadre la composition des comités afin d'assurer la participation du plus grand nombre de « stakeholders » et d'encadrer le nombre de représentants de chaque groupe d'intérêt ;
 - h. assure la présence des acteurs essentiels au 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 instaurer un fonds de soutien afin de s'assurer que les comités de suivi ne se retrouvent pas en situation de dépendance financière face aux 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 environnemental en répertoriant les comités et en permettant de confronter les acteurs à ce qui se fait dans d'autres lieux de concertation.

II. Gestion effective et opérationnelle

Des comités étudiés, quelques-uns étaient accompagnés par des équipes d'universitaires. Les échanges développés dans ce cadre ont été profitables pour les deux parties. En effet, les universitaires ont bénéficié d'un terrain d'étude privilégié tandis que les membres du comité ont pu profiter de leur expertise 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 ouverts et continus de débat, tels des forums, des ateliers, des groupes de discussions³⁹, etc. Ces derniers pourraient permettre l'expression des citoyens ainsi que la diffusion et la vulgarisation des résultats du suivi. Nous estimons qu'une formation des membres sur les aspects spécifiques (gestion des déchets au Québec, contamination des sédiments, etc.) et généraux (travail d'équipe, communication, etc.) est essentielle afin qu'ils puissent accomplir leur mandat avec la connaissance nécessaire, mais aussi pour augmenter leur crédibilité auprès de la population, des autorités concernées et du promoteur.

Fait récurrent dans la presque totalité des comités étudiés, le consensus est le mode de fonctionnement privilégié. En effet, dans un lieu qui regroupe une multitude d'acteurs aux intérêts divergents, le consensus semble s'imposer pour garder un climat de travail sain et 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'associer l'opinion d'un citoyen à l'ensemble de la population, surtout lorsqu'il n'y a pas de mécanismes de rétroaction entre les deux. Le public ne forme pas une organisation circonscrite facilement consultable pour leur représentant. Si la présence de citoyens sur les

³⁹ Le groupe de discussion est une technique d'entrevue qui réunit de 6 à 12 participants et un animateur, dans le cadre d'une discussion structurée, sur un sujet particulier (Geoffrion, 1993).

comités a pour but de les impliquer au processus de suivi, cette tâche serait effectuée avec plus d'efficacité si les comités se dotaient de mécanismes de consultation du public qui permettraient d'avoir l'opinion d'un plus large échantillon de personnes, et qui serait par le fait même davantage représentatif de l'ensemble.

La plupart des comités tentent de diminuer ou d'éliminer les impacts liés aux aménagements industriels. Ces nuisances constituent autant d'impacts sociaux visibles qui incommode et inquiètent les citoyens et/ou les voisins. Il importe donc que ces impacts soient documentés et évalués de façon scientifique, aussi rigoureusement que les impacts biophysiques. Ainsi les enquêtes récurrentes sur la qualité de vie, par exemple, sont un excellent moyen pour assister un tel comité dans son travail et mesurer les changements qui surviennent dans la(les) communauté(s). Ce type d'enquêtes est aussi utile tant à la municipalité qu'au promoteur ou qu'à la communauté.

Dans une perspective de gestion intégrée, les comités de suivi auraient avantage à regrouper les impacts sociaux, économiques et biophysiques du changement, afin d'assurer un suivi qui ne relève pas que de l'exercice de la conformité à la norme environnementale mais englobe l'ensemble des changements et des impacts. Comme l'évaluation des impacts sociaux est l'enfant pauvre mais turbulent de l'ÉE, la prise en compte de ces impacts dans le suivi peut contribuer à l'acceptabilité sociale des changements et de ses agents, tout au cours de la phase d'exploitation de l'aménagement.

Recommandations

5. Il faut favoriser l'accompagnement des comités de suivi par une équipe multidisciplinaire du monde 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, autre que la seule 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 ces impacts et d'en faire un suivi exhaustif.
9. Il importe que les comités de suivi portent une attention toute particulière au suivi des impacts sociaux ou humains et à leur évaluation, dans le cas de nouveaux impacts sociaux se font sentir ou dans le cas où ils n'auraient pas été évalués lors de l'étude d'impact.

III. Mise en œuvre

Tel que constaté, l'information du public faisait presque toujours partie du mandat des comités. Cette mission semble souvent rencontrer l'appui d'un grand nombre de membres et les réalisations qui y sont reliées provoquent une grande satisfaction. Ces réalisations s'effectuent souvent dans le court terme et encouragent les membres à poursuivre leur implication. Les comités auraient donc avantage à développer des mécanismes d'information plus systématique afin de répondre à leur mandat et atteindre le plus de gens possible.

L'analyse des cas à l'étude permet de mettre en relief l'essoufflement des participants lorsqu'il s'agit de mener des projets à long terme. Une façon d'y remédier serait de favoriser les objectifs pouvant être réalisés rapidement. Lorsqu'il s'agit d'un projet s'échelonnant sur plusieurs mois, une autre façon de procéder est de le subdiviser en objectifs pouvant être atteints à court terme ou encore de former des sous-comités. De cette façon, il est plus facile de garder

l'intérêt des participants et d'éviter un découragement devant la lourdeur d'un dossier qui s'échelonne sur une longue période.

Les comités de suivi font partie, nous l'avons décrit, d'un ensemble de systèmes d'acteurs. Leur travail constitue un lien, explicite ou implicite, entre trois grandes sphères, soit la société civile, l'État et le marché. Il importe donc, pour que la portée de leurs actions et leurs réalisations de suivi environnemental soient efficaces à terme et que les enseignements réalisés portent fruit pour la viabilité des communautés et de leurs territoires d'appartenance, que leur travail ne demeure pas un fait isolé. Le développement durable ou viable nécessite, comme plusieurs observateurs l'ont déjà noté, une étape de planification territoriale.

Recommandations

10. Le comité doit consacrer une partie de ses efforts à des programmes d'information et d'éducation.
11. Le comité doit favoriser une division du travail par projet à échelle humaine et selon une temporalité courte ou une subdivision par objectifs pour les projets complexes et ayant une longue durée de vie ou encore la formation de sous-comités si le mandat comporte diverses dimensions.
12. Les comités de suivi doivent mettre en place des mécanismes, des passerelles, permettant une convergence et une rétroactivité entre leurs actions et celles des collectivités territoriales (municipalité, municipalité régionale de comté, communauté urbaine) à toutes les phases de mise en œuvre de l'aménagement urbain et ou régional, notamment à la phase de la planification territoriale.

CONCLUSION

Étape longtemps sous-estimée du processus d'évaluation environnementale, le suivi environnemental, dans une perspective multi-acteurs ou multipartite, semble de plus en plus acquérir ses lettres de noblesse et dépasser le cadre de l'ÉÉ. En effet, s'il permet, à un premier niveau, de vérifier la justesse des évaluations des effets environnementaux d'un projet, il permet aussi d'aller au delà de cet objectif, comme le laisse 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 ou encore servir de lieu de concertation voire de médiation entre l'exploitation à caractère productiviste et industriel, 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 sont 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 qu'à ce jour, ni le Québec ni le Canada ne se sont dotés d'une réglementation pertinente concernant le suivi, contrairement à certains pays européens et l'Australie.

Malgré leur relative jeunesse, les comités de suivi sont porteurs, si bien outillés et encadrés, d'un avenir prometteur dans la poursuite collective du développement durable : meilleure intégration entre la qualité de l'environnement et les opérations d'aménagement et de développement territorial, potentiel d'apprentissage collectif face à son milieu et son environnement, amélioration de l'évaluation des impacts, ouverture sur un dialogue en continu entre les acteurs territoriaux ayant des intérêts à la fois convergents et divergents, transparence et appropriation de l'information nécessaire à une prise de décision éclairée et une

gestion environnementale intégrée, prise en compte des impacts sociaux, etc. Les intervenants qui participent à ces nouveaux lieux de concertation contribuent consciemment ou non 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

Le travail accompli par cette recherche se veut exploratoire, en ce sens qu'il définit un terrain de recherche peu étudié et peu connu. Évidemment, il s'agit d'une recherche qui devrait s'inscrire dans une série d'études visant à mieux comprendre la structure, le fonctionnement et la contribution réelle de des comités de suivi au processus d'évaluation environnementale. Une meilleure connaissance du sujet permettrait aux chercheurs et à l'ensemble des acteurs impliqués d'en tirer des enseignements utiles pour l'action. Cette recherche sur dix comités de suivi aura permis de cheminer en ce sens, puisqu'elle a mis 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, par exemple, de tracer 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, la recherche devrait s'étendre à d'autres comités et permettre des comparaisons avec ce qui se passe dans d'autres provinces canadiennes ainsi que dans d'autres pays. Nous croyons 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 attribués des fonctions qui n'ont jamais été vérifiées sur le terrain. Si les limites de notre étude ne nous permettent pas de juger de la véracité de ces *a priori*, nous constatons que les fonctions se développent inégalement dans chaque comité, que divers facteurs en affectent le développement et qu'aucun cadre ne permet de les encadrer. Nous croyons entre autre que cette étude devrait favoriser l'émergence de critères intégrés d'évaluation de l'efficacité des comités de suivi.

Évidemment, plusieurs autres sujets auraient pu faire l'objet de recherches plus approfondies, comme par exemple l'influence sur le fonctionnement du comité de l'échelle territoriale et du découpage des compétences par filières (santé, transport, ressources naturelles, etc.), la diffusion de l'information et la vulgarisation, les rapports entre la consultation publique et les impacts sociaux alors que les enjeux environnementaux traités dans les comités appellent des approches transversales, etc. L'exploration de nouveaux sujets qui concernent les comités de suivi permettront de brosser un portrait de plus en plus fidèle de la réalité canadienne et québécoise de ces nouveaux lieux de concertation.

BIBLIOGRAPHIE

- ACÉE. 1997. *Bibliographie annotée de la surveillance et du suivi*. Hull: Agence canadienne d'évaluation environnementale, 30 p.
- ACÉE. 1997. 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.
- BAPE. 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, 203 p.
- BAPE. 1998. *Projet d'usine de production de magnésium par Métallurgie Magnolia inc., à Asbestos*. Rapport d'enquête et d'audience publique. Montréal: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 271 p.
- BAPE. 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, 478 p.
- Barouch, G. 1989. *La décision en milieux: 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*, no.8, pp.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, no.3, pp.253-271.

Born, S.M. et W.C. Sonzogni. 1995. «Integrated Environmental Management: strengthening the Conceptualization». *Environmental Management*, vol.19, no.2, pp.167-181.

Botes, L. et D. Van Rensburg. 2000. «Community participation in development: nine plagues and twelve commandments». *Community Development Journal*, vol.35, no.1, pp.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 chambre 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 chambre 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.

Comford, A., J. O'Riordan et B. Sadler. 1985. «Planning, assessment and implementation: a strategy for integration». in *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, no.1, pp.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*, no.28, Paris: L'Harmattan, 126 p.
- Friedberg, E. 1994. «Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention». In *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, sous la dir. de Francis Pavé, pp.135-152. Paris: Éditions du Seuil.
- Friedberg, E. 1993. *Les pouvoirs et la règle*. Paris: Éditions du Seuil, 404 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 M.-J. Fortin. 1999. «La gouvernance environnementale locale: où est le limonier?». *Économie et Solidarités*, La gouvernance locale, vol.30, no.2, pp.94-111.
- Gagnon, C. 1995a. «Social Impact Assessment in Québec: issues and perspectives for sustainable community development». *Impact Assessment*, vol.13, no.3, pp.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, GRIRUJQAC, 200 p.
- Gagnon, C., P. Hirsch et R. Howitt. 1993 «Can SIA empower Communities?». *Environmental Impact Assessment Review*, vol 8, no.4, pp.229-253.

Gagnon, C. et G. Côté. 2000. *Gestion concertée et gouvernance environnementale à l'échelle d'un méga projet industrielle: 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.

Gardner, J.E. 1990. «Neuf aveugles, un éléphant: un premier examen de l'évaluation environnementale et des processus connexes en regard du développement durable». In *Développement durable et évaluation environnementale: perspectives de planification d'un avenir commun*, sous la dir. de P. Jacobs et B. Sadler, pp.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, Atelier 3: participation du public dans l'évaluation de projets. Paris, France, le 22, 23 et 24 mai 2000.

Gauthier, M., Simard, L. et J.-P. Waaub. 2000. *Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique*. Rapport de recherche déposé au ministère de l'Environnement du Québec, Les Cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement no 2, Université du Québec à Montréal, 116 p.

Geoffrion, P. 1993. «Le groupe de discussion». In *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de B. Gauthier, pp.311-335. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

Germain, L. 1998. *Le suivi environnemental: l'heure des bilans*. Conférence présentée dans le cadre du 7e congrès annuel de l'AQEI, Le suivi... et après! Montréal, les 13 et 14 novembre 1998.

Green, A.J. 1997. «Public participation and environmental policy outcomes». *Canadian public policy*, vol.13, no.4, pp.435-458.

Grenier, A.-M, S. Garon et P. Prévost. 1999. «L'évaluation des initiatives de développement local, défi méthodologique et enjeu: l'expérience de Verdun». *Revue organisation & territoire*, vol.5, no.1-2, pp.85-94.

Hamel, P. 1996. «Crise de la rationalité: le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action». In *La recherche sociale en environnement: nouveaux paradigmes*, sous la dir. de R. Tessier et J.-G. Vaillancourt, pp.61-74. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

de l'environnement», no.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, no.2, pp.147-162.

Margerum, R.D. et S.M. Born. 1995. «Integrated Environmental Management: moving from Theory to Practice». *Journal of Environmental Planning and Management*, vol.38, no.3, pp.371-390.

Margerum, R.D. 1999. «Integrated Environmental Management: the Foundation for Successful Practices». *Environmental Management*, vol.24, n2, pp.151-166.

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

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

Ninacs, W.A. 1995. «Empowerment et service social: approches et enjeux». *Service social*, Vol.44, no.1, pp.69-93.

Otolano, L. et A. Shepherd. 1995. «Environmental Impact Assessment: challenges and Opportunities». *Impact Assessment*, vol.13, no.1, pp.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, no.4, pp.519-536.

Québec. Ministère de l'Environnement et de la Faune. 1989. *Politique de gestion intégrée des déchets solides*.

Québec. Ministère de l'Environnement et de la Faune. 1998a. *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. 1998b. *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.

Hamel-Fortin, S. 1998. *L'expérience du comité de suivi environnemental des activités industrielles du Grand Joliette*. Conférence présentée dans le cadre du 7e congrès annuel de l'AQEI, Le suivi... et après!, Montréal: les 13 et 14 novembre 1998.

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, no.95, pp.239-255.

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, no.3, pp.337-354.

Lang, R. 1986. «Achieving integration in resource planning». In *Integrated Approaches to Resource Planning and Management*, sous la dir. de Reg Lang, pp.27-50. Calgary (Alberta): The Banff Centre for Continuing Education, The University of Calgary Press.

Larue, C. 2000. *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris: L'Harmattan, 207 p.

Lascoumes, P. 1999. *Insituer 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.

Lascoumes, P. 1994. *L'éco-pouvoir: environnement et politiques*. Paris: La Découverte, 317 p.

Leduc, G. et P. André. 1999. «Participation publique et comités de suivi environnemental». In *Actes du 4^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impact*, 11 et 12 juin 1999. University of Strathclyde. Glasgow (Écosse), pp.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». In *L'état administrateur: modes et émergences*, sous la dir. de P. Tremblay, pp.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

Québec. Ministère de l'Environnement et de la Faune. 1998c. *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.

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, no.4, pp.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. ISBN 0-662-81292-1, 300 p.

Spalding, H., B. Smit, R. Kreutzwiser. 1993. «Evaluating Environmental Impact Assessment: approaches, Lessons and Prospects». *Environments*, vol.22, no.1, pp.63-74.

Stokes, P., M. Havas et T. Brydges. 1990. «Public participation and volunteer help in monitoring programs: an assessment». *Environmental monitoring and assessment*, no.15, pp.225-229.

Turotte, 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, no.3, pp.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, no.4, pp.469-482.

ANNEXE I

Grille d'entretien

Occupation professionnelle :
Formation académique :

Le rôle

1. Dans quelles circonstances êtes-vous devenu membre de la table?
2. Comment décrivez-vous votre rôle au sein de la table? (Quel est votre mandat?)
3. Êtes-vous satisfait de votre implication?

Le mandat et la composition de la table

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

Le travail de la table

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

Les relations

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

L'information

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

L'indépendance de la table

13. Selon vous, la table jouit-elle d'une indépendance suffisante par rapport à son financement?

L'amélioration

14. Selon vous, que faudrait-il changer pour augmenter l'efficacité de la table de concertation?
15. Y a-t-il des questions qui n'ont que peu ou pas été discutées et que vous auriez aimé que soient traitées lors des rencontres de la table?

**LES COMMUNAUTÉS LOCALES
FACE AUX DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT VIABLE**

par

CHRISTIANE GAGNON

Ph.D. en aménagement

Professeure au Département des sciences humaines

Groupe de recherche et d'intervention régionales

Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)

dans le cadre
des Sixièmes Entretiens de Jacques Cartier
et du colloque
**LE TEMPS DE L'ACTION DANS L'AMÉNAGEMENT
ET LA QUESTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**
France, Lyon, 9 et 10 décembre 1993

Une première version a fait l'objet d'une présentation à l'UQAC, juin 1993