

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

THÈSE

PRÉSENTÉE COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

PROGRAMME OFFERT CONJOINTEMENT
PAR
L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI
L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI

PAR
GILLES CÔTÉ

LA PARTICIPATION DES ACTEURS SOCIAUX À L'ÉVALUATION ET AU
SUIVI DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX :

LE CAS DU COMPLEXE INDUSTRIEL D'ALCAN À ALMA (QUÉBEC)

AOÛT 2004



Mise en garde/Advice

Afin de rendre accessible au plus grand nombre le résultat des travaux de recherche menés par ses étudiants gradués et dans l'esprit des règles qui régissent le dépôt et la diffusion des mémoires et thèses produits dans cette Institution, **l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** est fière de rendre accessible une version complète et gratuite de cette œuvre.

Motivated by a desire to make the results of its graduate students' research accessible to all, and in accordance with the rules governing the acceptance and diffusion of dissertations and theses in this Institution, the **Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** is proud to make a complete version of this work available at no cost to the reader.

L'auteur conserve néanmoins la propriété du droit d'auteur qui protège ce mémoire ou cette thèse. Ni le mémoire ou la thèse ni des extraits substantiels de ceux-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

The author retains ownership of the copyright of this dissertation or thesis. Neither the dissertation or thesis, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

À mon père qui m'a appris le sens
du mot «inconditionnel»

REMERCIEMENTS

La réalisation d'un travail de cette envergure nécessite l'appui en continu de plusieurs personnes. Je tiens d'abord à remercier Madame la professeure Christiane Gagnon pour sa sollicitude tout au long de ce long processus de recherche. Le *programme de recherche sur la modélisation du suivi des impacts sociaux de l'aluminerie d'Alma* (MSIAA) mis sur pied par Madame Gagnon est à l'origine de mon intérêt pour la poursuite d'études doctorales et de ma motivation à mener cette étude à bien.

Je n'aurais jamais pu amener ce projet à terme sans le support de ma très chère amie, Monique Audy, dont les encouragements, les conseils et l'aide me furent si précieux. Je remercie également mes collègues et amis(es), membres de l'équipe de recherche du programme de recherche (MSIAA), dont la présence au quotidien a permis de contrer la solitude du chercheur. Je songe particulièrement à Marie-Josée Fortin dont l'enthousiasme, le support moral et la collaboration de tous les instants me furent d'un grand secours.

Je tiens à remercier Madame la professeure Danielle Lafontaine pour sa très grande disponibilité et ses avis éclairés. Je remercie également Messieurs les professeurs, Martin Simard, Pierre W. Boudreault et Geneviève Nootens pour m'avoir reçu et fait profiter de leurs connaissances et de leurs réflexions.

Un étude empirique sur la participation demande une collaboration en continu avec ceux qui sont sur le terrain et font l'événement. Nous remercions les membres du comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE) et du comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques du CRCO d'avoir accepté ma présence en tant qu'observateur et d'avoir répondu à mes questions. Messieurs Roger Lajoie et Claude Munger, respectivement président du comité d'aménagement et de suivi environnemental et président de l'ex-comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques du CRCO, ont toujours montré un

vif intérêt par rapport à mes travaux. Des organisations ont accepté de fournir les données nécessaires à mon étude. Monsieur Jean-Claude Lusinchi de la Ville d'Alma, Madame Denise Tremblay et Messieurs Pierre Beaulieu et Richard Goulet d'Alcan ont toujours fait preuve de disponibilité et de courtoisie. Merci de votre collaboration.

L'aide financière est une condition essentielle à la poursuite d'études supérieures. Nous tenons à remercier la compagnie Alcan aluminium ltée, le Centre québécois de recherche et de développement sur l'aluminium (CQRDA), la Fondation de l'université du Québec à Chicoutimi (FUQAC) et la Ville d'Alma, contributeurs au programme de recherche MSIAA de qui j'ai reçu une aide financière. Je remercie également le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR), le Programme d'aide institutionnelle à la recherche (PAIR) de l'université du Québec à Chicoutimi, le Fonds de développement de l'université du Québec à Chicoutimi et le Programme d'aide financière aux étudiants du Gouvernement du Québec pour leur appui financier.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	iii
TABLE DES MATIÈRES	v
LISTE DES TABLEAUX	x
LISTE DES FIGURES	xii
RÉSUMÉ	xiii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 ANCRAGE PARADIGMATIQUE, PROBLÉMATIQUE, CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	
1.1 Ancrage paradigmatique	
1.1.1 Développement régional : champ d'étude	9
1.1.2 Développement durable : cadre de réflexion	25
1.1.3 Évaluation des impacts environnementaux : champ de pratique	36
1.2 Problématique : participation, pouvoir et construction de la connaissance	54
1.3 Cadre d'analyse de la participation	
1.3.1 Approche basée sur les conditions de la participation <i>Théorie de l'action communicative (TCA)</i>	58
1.3.2 Approche basée sur la conduite des acteurs <i>Enquête organisationnelle</i>	66
1.3.3 Approche basée sur les résultats <i>Empowerment – Capital social</i>	75

Table des matières (suite)

1.4	Objectifs, hypothèses et postulat de la recherche	92
1.5	Pertinence de la recherche	
1.5.1	Pertinence sociale	95
1.5.2	Pertinence scientifique	99
1.6	Démarche méthodologique	
1.6.1	Approche : le paradigme interprétatif	104
1.6.2	Mode d'investigation	106
1.6.3	Outils d'investigation	107
1.6.4	Aspects éthiques de la recherche	111
CHAPITRE 2 ÉTUDE DE CAS		
2.1	Région du Saguenay – Lac Saint-Jean et industrie de l'aluminium	
2.1.1	Localisation, historique du développement et caractéristiques socio-économiques	116
2.1.2	Industrie de l'aluminium	119
2.2	Alma et ses environs	
2.2.1	Localisation et historique du développement	121
2.2.2	Portrait de référence de la communauté d'accueil	123
2.3	Projet usine Alma	
2.3.1	Contexte	125
2.3.2	Composantes du complexe industriel	130
2.3.3	Processus d'évaluation des impacts sur l'environnement appliqué au projet	133
2.3.4	Étude d'impact du promoteur	138

Table des matières (suite)

2.4	Dispositifs participatifs et acteurs	
2.4.1	Préconsultation du promoteur	142
2.4.2	Enquête et audience publiques du BAPE	145
2.4.3	Comité d'aménagement et de suivi environnemental	147
2.4.4	Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques	149
CHAPITRE 3	DISPOSITIFS PARTICIPATIFS EN ACTION : L'ENGAGEMENT ET L'IMPLICATION DES ACTEURS	
3.1	Pré-consultation du promoteur	
3.1.1	Quel a été le niveau de participation ? Qui a participé ?	157
3.1.2	Quelles ont été les préoccupations exprimées?	158
3.1.2	Quelles ont été les suites données par le promoteur?	158
3.2	Enquête et audience publique du BAPE	
3.2.1	Quel a été le niveau de participation ? Qui a participé ?	160
3.2.2	Quelles ont été les préoccupations exprimées?	162
3.2.3	Quels ont été les éléments nouveaux apportés par les intervenants par rapport à l'étude d'impact?	167
3.3	Comité d'aménagement et de suivi environnemental (<i>CASE</i>)	
3.3.1	Quel a été le <i>modus operandi</i> du comité?	174
3.3.2	Quelles ont été les actions et les réalisations du comité?	183
3.4	Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques	
3.4.1	Quel a été le <i>modus operandi</i> du comité?	190
3.4.2	Quelles ont été les actions et les réalisations du comité?	199

Table des matières (suites)

3.5	Groupes spontanées de pression politique	
3.5.1	Controverse du rang Scott	205
3.5.2	Controverse sur les lignes électriques sur la rue Hamilton	211
CHAPITRE 4	PERCEPTIONS DES MEMBRES DES COMITÉS DE SUIVI COMPTE RENDU DES ENTRETIENS	
4.1	Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE)	
4.1.1	Perception du mandat et de la composition du comité	217
4.1.2	Expérience au sein du comité	230
4.2	Comité de suivi pour la maximisation des retombées économique	
4.2.1	Perception du mandat et de la composition du comité	240
4.2.2	Expérience au sein du comité	244
CHAPITRE 5	ANALYSE ET DISCUSSION	
5.1	Analyse de la participation sur le plan des conditions	
5.1.1	Équité du processus	253
5.1.2	Compétence du processus	259
5.2	Analyse de la participation sur le plan de la conduite des acteurs	
5.2.1	Promoteur	266
5.2.2	Ville d'Alma	269
5.2.3	Milieu régional	270
5.3	Analyse de la participation sur le plan des résultats	
5.3.1	<i>Empowerment</i>	274
5.3.2	Construction d'un <i>capital social</i> à l'échelle locale et régional	287
CONCLUSION		291

Table des matières (suite)

Annexe A	Développement durable	304
Annexe B	Approches interprétatives du développement durable	311
Annexe C	Grille d'observation auprès des comités de suivi	315
Annexe D	Guide d'entretien	316
Annexe E	Portrait de référence de la communauté d'accueil	318
Annexe F	Impact sur la santé des émissions atmosphériques	328
Annexe G	Mesures d'atténuation et impacts résiduels du projet	337
Annexe H	Comparaison entre les sous-composantes décrites et les sous-composantes analysées dans l'étude d'impact	339
Annexe I	Analyse détaillées des mémoires	341
Annexe J	Définition de la catégorisation utilisée pour distinguer les considérations soulevées à l'audience publique du BAPE	351
Annexe K	Considérations soulevées et suites données : première partie de l'audience	356
Annexe L	Considérations soulevées et suites données : première partie de l'audience	361
BIBLIOGRAPHIE		363

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1	Effets de la participation selon la littérature sur la recherche participative	80
Tableau 2.1	Chronologie des étapes de l'évaluation des impacts environnementaux du projet Alma	137
Tableau 2.2	Structuration des chapitres 3 et 4 de l'étude d'impact	139
Tableau 2.3	Séances thématiques de l'enquête et d'audience publiques du BAPE	146
Tableau 2.4	Objectifs du CASE	147
Tableau 2.5	Composition du CASE	148
Tableau 2.6	Objectifs du comité de maximisation	151
Tableau 2.7	Composition du comité de maximisation	152
Tableau 3.1	Participation à la pré-consultation par catégorie d'intervenant	157
Tableau 3.2	Participation à l'enquête et l'audience publiques du BAPE par catégorie d'intervenant	161
Tableau 3.3	Considérations soulevées par les intervenants à la première partie de l'audience	163
Tableau 3.4	Thèmes abordés dans mémoires présentés à la consultation du BAPE	165
Tableau 3.5	Considérations soulevées en première partie de l'audience par thème	169
Tableau 3.6	Considérations soulevées en deuxième partie de l'audience	171
Tableau 3.7	Réunions du CASE et assistance aux réunions	178

Tableau 3.8 : Plan d'action du comité de maximisation	192
Tableau 3.9 : Contenu des rapports du comité de maximisation	193
Tableau 3.10 : Présence aux réunions du comité de maximisation	198

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1	Évaluation environnementale : phase et tendances	39
Figure 1.2	Modèle d'évaluation intégrée des impacts sociaux	46
Figure 1.3	<i>L'empowerment</i> : un processus	77
Figure 1.4	Ancrage paradigmatique et cadre théorique de la recherche	94
Figure 2.1	Carte de la région du Saguenay – Lac Saint-Jean et localisation des usines d'Alcan	117
Figure 2.2	Alma et affectation du sol	123
Figure 2.3	Localisation du projet et infrastructures connexes	129
Figure 2.4	Complexe industriel et ses principales composantes	131
Figure 2.5	Principales étapes de la procédures québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	134
Figure 2.6	Étapes du projet, dispositifs participatifs et acteurs	154
Figure 3.1	Provenance et motifs des appels de citoyens	185

RÉSUMÉ

Au cours des trois dernières décennies, nous assistons à la multiplication des dispositifs institutionnels de participation. La gestion participative et le partenariat font maintenant partie du discours et des pratiques des administrations publiques et des organismes privés. Toutefois, la reconnaissance de l'importance de la participation citoyenne et l'émergence de nouvelles pratiques participatives axées sur la collaboration multipartite ne nous permettent pas de faire l'économie d'une analyse de son efficacité.

La présente étude analyse dans quelle mesure la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts sociaux et environnementaux contribue à l'identification et à la prise en compte des conséquences sociales et environnementales du projet, favorise un dialogue entre les acteurs sociaux, favorise un arbitrage plus équitable des intérêts coprésents et contribue à une meilleure répartition du pouvoir entre les acteurs sociaux dans le sens d'une maîtrise sociale du changement à l'échelle locale. Elle vise également à identifier les obstacles à la réalisation des résultats attendus de la participation énumérés ci-avant.

Notre réflexion sur l'efficacité de la participation se situe dans le contexte de l'application du concept de développement local viable (DLV) et de notions qui y sont apparentées, *l'empowerment* et le *capital social*. Nous faisons l'hypothèse que l'évaluation d'impacts sur l'environnement (ÉIE) et les dispositifs participatifs afférents induisent des processus *d'empowerment* et la construction de *capital social* à l'échelle des communautés locales.

Afin de vérifier empiriquement cette hypothèse nous avons réalisé une étude longitudinale de quatre ans sur un projet industriel dont la réalisation était assujettie à l'application de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE). Quatre dispositifs participatifs ont été analysés : la préconsultation du promoteur, l'enquête et l'audience publiques du *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) et les travaux de deux comités de suivi.

Malgré l'ampleur des moyens déployés, le bilan est plutôt mitigé. La participation a eu peu d'effet sur *l'empowerment* et la construction d'un *capital social* à l'échelle locale. Deux catégories de raisons expliquent cette situation : les lacunes des dispositifs participatifs et la conduite des acteurs. En outre, le cas à l'étude démontre que la participation a eu plutôt pour effet de réaffirmer le contrôle et le pouvoir exercés par les acteurs dominants. De plus, les dispositifs participatifs ont contribué à l'application de normes sociales favorisant l'autocensure et la construction d'un consensus cherchant à assurer la réalisation du projet, perçu comme essentiel à la survie de la communauté.

INTRODUCTION

Au cours des trois dernières décennies, nous assistons à la multiplication des dispositifs institutionnels de participation. La gestion participative et le partenariat font maintenant partie du discours et des pratiques des administrations publiques. Ils constituent la réponse à une demande pressante d'implication active des citoyens dans les décisions d'affaires publiques et à la nécessité de mettre en place de nouveaux mécanismes de coordination de l'action impliquant des intervenants multiples. La création de nouveaux arrangements institutionnels axés sur la participation s'inscrit dans un questionnement plus large sur le rôle de l'État dans la gestion des rapports sociaux et dans le développement, ainsi que sur le renouvellement de la démocratie.

Cependant, le fait que la participation des citoyens aux décisions soit une pratique courante et une valeur déclarée au sein des administrations publiques et des organismes privés ne doit pas constituer une raison pour faire l'économie d'un questionnement sur son efficacité sur les plans social, politique et administratif. Certains constats nouveaux s'imposent, alors que d'autres perdurent. Le sentiment que la participation a davantage valeur de symbole démocratique que d'outil efficace de gestion, de coordination des actions et de développement au sein des sociétés modernes est encore répandu parmi les participants et les observateurs.

La présente étude porte plus particulièrement sur les dispositifs institutionnels de participation dans le domaine de l'environnement. À l'instar d'autres domaines d'intervention de l'État, nous assistons depuis le début des années 1990 à l'émergence de nouveaux modes de gestion de l'environnement. Après plus de 25 ans d'administration publique et la mise en place de régimes de protection axés sur la réglementation et sur des mécanismes de surveillance centralisés au sein des agences gouvernementales responsables, la gestion de l'environnement s'oriente maintenant davantage vers une approche qui favorise la déréglementation, la

régionalisation, la responsabilisation des acteurs sociaux et la mise en œuvre sur une base locale et régionale.

Dans le domaine plus spécifique de l'évaluation environnementale auquel nous nous intéressons, la plupart des processus mis en place par plus d'une centaine de pays et d'organisations à travers le monde comportent des dispositifs de participation. Les modalités de participation varient d'une juridiction à l'autre en ce qui concerne notamment l'identification des participants, l'ampleur et le moment de la participation. Toutefois, la plupart comportent de rendre publique l'information sur le projet, certaines prévoient la possibilité de tenir des consultations sous la forme de contacts informels, d'ateliers, de groupes consultatifs, de questionnaires ou d'assemblées publiques, et récemment, on voit apparaître des processus de négociation et de collaboration multipartite suite à l'introduction de la médiation et des comités de suivi environnemental.

Dans la littérature scientifique, la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts sociaux et environnementaux est analysée sur plusieurs plans. Certaines études s'appuient sur des critères normatifs – démocratisation des processus décisionnels – , d'autres sur les objectifs des intervenants ; ceux des promoteurs – publics ou privés – qui cherchent à obtenir l'acceptation sociale de leur projet et ceux des personnes potentiellement affectées ou concernées qui cherchent à influencer les décisions dans le sens de leurs préoccupations et de leurs intérêts. Mais, plusieurs critiques portent sur les limites théoriques de la participation dans le contexte plus large des relations de pouvoir existant au sein de la société.

Aussi, contrairement au postulat répandu voulant que la participation des acteurs sociaux aux processus décisionnels permette la réalisation de projets mieux adaptés à la réalité locale et suscite des processus d'*empowerment* (ou prise en charge du

développement)¹ à l'échelle locale, Kothari (2001) avance plutôt que la participation encourage la réaffirmation du contrôle et du pouvoir par les acteurs dominants, qu'elle peut conduire à la création de normes sociales à travers l'auto-surveillance et la construction de consensus, et qu'elle «purifie» la connaissance et les espaces de participation à travers la codification, la classification et le contrôle de l'information et son analyse des représentations. (p.142)

Ces critiques nous conduisent dans la présente étude à analyser la participation non plus seulement sur le plan de ses modalités et du pouvoir plus ou moins étendu accordé aux acteurs sociaux normalement exclus des processus décisionnels, mais également sur le plan des relations de pouvoir agissant au sein de la société à travers les normes et les pratiques sociales et culturelles existantes ou en construction. L'analyse de la conduite des acteurs constitue à cet égard un révélateur intéressant des ces normes et de ces pratique sociales et culturelles.

Dans notre étude, nous étudions la participation sur trois plans : le plan des conditions dans lesquelles s'effectue la participation, de la conduite des acteurs sociaux et des résultats. L'étude des conditions de la participation vise à déterminer la nature de l'opportunité de participation offerte aux acteurs sociaux : les participants, le moment de la participation dans le processus décisionnel, le mode participatif, la portée de la participation, etc. Nous nous intéressons à la théorie de l'action communicative «Theory of Communicative Action (TCA)» d'Habermas et l'application qu'en font Webler et Tuler (2000).

L'autre dimension considérée est celle de la conduite des acteurs. Nous nous intéressons à la conduite des acteurs comme révélateur des normes et des pratiques sociales et culturelles existantes dans le milieu d'accueil, et à leur influence sur l'efficacité de l'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) comme outil favorisant la maîtrise sociale du changement. L'analyse organisationnelle de Crozier

¹ Cette notion sera développée davantage dans le chapitre suivant.

et Friedberg (1977) est mise à contribution pour étudier la conduite des acteurs individuels.

Enfin, nous étudions la participation sur le plan des résultats. L'étude des résultats est essentielle dans le contexte d'une réflexion sur la plus-value de la participation des acteurs sociaux aux processus décisionnels. Compte tenu que la présente étude se situe dans le contexte de l'application du concept de développement durable (DD), et plus particulièrement du développement local viable (DLV), nous la participation est analysée au regard de deux notions qui y sont apparentées : l'*empowerment* et la construction d'un *capital social* à l'échelle socio-territoriale.

Le premier objectif de notre recherche consiste à analyser dans quelle mesure la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts sociaux et environnementaux contribue à l'identification et à la prise en compte des conséquences sociales et environnementales du projet, favorise un dialogue entre les acteurs sociaux, favorise un arbitrage plus équitable des intérêts co-présents et contribue à une meilleure répartition du pouvoir entre les acteurs sociaux dans le sens d'une maîtrise sociale du territoire à l'échelle locale. Le deuxième objectif consiste à identifier les obstacles à la réalisation des résultats attendus de la participation énumérés ci-avant.

Notre étude s'inscrit dans le Programme quinquennal et multidisciplinaire sur la modélisation du suivi des incidences sociale de l'aluminerie d'Alma (Québec) (MSIAA). Le programme MSIAA vise à dégager un modèle de suivi, souple et efficace, applicable à la gestion des mégaprojets industriels, présents et futurs, dans un contexte de développement durable ou viable des communautés avoisinantes (www.uqac.quebec.ca/msiaa). Les objectifs secondaires sont :

- analyser l'ensemble des processus formels et informels, dans leur dimension sociospatiale, menant à l'implantation industrielle ;
- valider des indicateurs pertinents de suivi, à l'aide de l'analyse précédente et des données produites en cours de route ;

- évaluer les impacts prévus, non prévus et imprévus dans le contexte du suivi et de la gestion de ce type de projet en milieu habité.

Ce programme de recherche vise l'atteinte de trois grands types de résultats : 1) l'identification des conditions et des indicateurs de prise en compte des impacts sociaux dans l'ÉE ; 2) l'identification des leviers et des blocages des communautés locales et régionales, et des différents acteurs dans les apprentissages possibles reliés à la mise en place d'investissements majeurs, selon un paradigme de développement durable ; 3) la création d'un modèle de suivi concret et approprié par les acteurs du suivi dans une approche de partenariat; 4) la formation d'étudiants gradués en matière d'évaluation environnementale. Le programme MSIAA comporte sept variables. Notre étude s'inscrit dans la variable «processus de participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des incidences sociales et environnementales du projet.»

Le questionnement principal de notre recherche s'appuie sur trois hypothèses : 1) la participation des acteurs sociaux à la procédure d'ÉIE induit des processus d'*empowerment* et la construction de *capital social* à l'échelle des communautés locales ; 2) l'efficacité de la participation à cet égard dépend des conditions objectives de la participation, mais également de l'engagement et de l'implication des porteurs d'enjeux, ainsi que de la revendication de leur rôle dans la gestion des problèmes ; 3) l'engagement et l'implication des acteurs, ainsi que la revendication de leur rôle dans la gestion des problèmes sont influencés par les relations de pouvoir au sein de la communauté de même que par les normes et les pratiques sociales et culturelles existantes ou en construction.

Afin de vérifier empiriquement ces hypothèses nous avons réalisé une étude longitudinale de quatre ans sur un projet industriel dont la réalisation a été assujettie à l'application de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE). Cette étude a permis d'observer en temps réel les étapes de l'ÉIE et du suivi des travaux de construction du complexe industriel et de démarrage de la production. De plus, elle a permis d'analyser quatre dispositifs

participatifs : deux consultations et deux comités multipartites de suivi. Les données ont été recueillies au moyen d'observations directes lors des consultations et au sein des comités, d'entretiens individuels auprès des membres des comités de suivi et d'acteurs sociaux à l'échelle locale, d'enquêtes sur des controverses dans le cadre de la réalisation du projet, de recherches documentaires et de la réalisation d'un portrait de référence faisant état de la situation du territoire à l'étude.

Dans le chapitre un il est d'abord question de l'ancrage paradigmatique de la recherche : notre champ d'étude, le développement régional, le cadre de notre réflexion, le développement durable, et le champ de pratique à l'étude, l'évaluation environnementale. Deuxièmement, nous présentons la problématique et troisièmement le cadre d'analyse à partir de trois approches de l'étude de la participation : les conditions de la participation, la conduite des acteurs et les résultats. Ensuite, nous explicitons les objectifs, les postulats et les hypothèses de la recherche. Cinquièmement, nous défendons la pertinence sociale et scientifique de notre étude. Enfin, nous présentons la démarche méthodologique.

Le chapitre deux présente le cas à l'étude, l'évaluation et le suivi des impacts sociaux et environnementaux du projet de construction du mégacomplexe industriel d'Alcan à Alma (Québec). Nous traçons un bref portrait historique, social et économique du lieu d'implantation de l'activité. Nous présentons également le projet, ses principales composantes physiques et le contexte de sa réalisation. Nous décrivons le processus d'évaluation des impacts auquel le projet a été assujéti et faisons une synthèse des résultats de l'étude d'impact. Enfin, nous décrivons les dispositifs participatifs mis en place dans le projet à l'étude et les acteurs impliqués.

Dans le chapitre trois, nous analysons l'engagement et l'implication des acteurs dans les dispositifs participatifs. Dans les sections un et deux nous traitons des consultations tenues dans le cadre de l'application de la procédure québécoise d'évaluation des impacts (PÉEIE) : la pré-consultation du promoteur et l'audience publique tenue par le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE).

Nous analysons le niveau de participation, les préoccupations exprimées par les participants et les suites données en termes d'analyse, de mesures d'atténuation, de bonification et de suivi ou de modifications apportées à certaines composantes du projet. Dans les sections trois et quatre, nous traitons des deux comités de suivi : le comité d'aménagement et de suivi environnemental (ci-après nommé le comité CASE) et le comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques (ci-après nommé le comité du CRCDD). Nous analysons leur mode de fonctionnement et les actions réalisées.

Le chapitre quatre présente les perceptions des membres des comités de suivi sur le mandat et la composition du comité et leur expérience au sein du comité. Enfin, le chapitre cinq fait l'analyse des résultats au regard des trois dimensions de la participation retenues : les conditions de la participation, la conduite des acteurs et les résultats. En ce qui concerne les conditions de la participation nous traitons de l'équité et de la compétence du processus. La conduite de trois acteurs est analysée, celle du promoteur, de Ville d'Alma et du milieu régional. Enfin, sur le plan des résultats, la participation est analysée au regard de l'application des concepts d'*empowerment* et de *capital social*.

CHAPITRE 1

ANCRAGE PARADIGMATIQUE, PROBLÉMATIQUE CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Dans le présent chapitre il sera d'abord question de l'ancrage paradigmatique de notre étude : notre champ d'étude (le développement régional), notre cadre de réflexion (le développement durable) et le champ de pratique à l'étude (l'évaluation environnementale). La deuxième section présente la problématique de la recherche. La troisième section présente le cadre d'analyse de la participation qui comporte trois approches : une approche basée sur les conditions de la participation, une approche basée sur la conduite des acteurs et une approche basée sur les résultats. La quatrième section porte sur les objectifs, les hypothèses et les postulats de la recherche. La cinquième section expose les éléments de justification de la recherche sur les plans social et scientifique. Enfin, à la section six nous traitons de la démarche méthodologique.

1.1 ANCRAGE PARADIGMATIQUE

La présente recherche s'inscrit dans le cadre d'un doctorat en développement régional. Notre champ de spécialité concerne les axes de l'environnement, du développement durable et de la participation citoyenne. Dans un premier temps, nous

définissons plus précisément notre champ d'étude, le *développement régional* (DR). Deuxièmement, nous présentons notre ancrage paradigmatique spécifique, le *développement durable* (DD) et le *concept de développement local viable* (DLV). Enfin, il sera question du champ de pratique à l'étude dans notre recherche, l'évaluation environnementale (ÉE).

1.1.1 Développement régional : le champ d'étude

Après le deuxième conflit mondial, à la faveur d'une situation économique favorable, d'un désir collectif de construire une société plus juste et plus prospère, de la volonté politique d'équilibrer le développement et de la reconnaissance des responsabilités de régulation des États nationaux, l'aménagement et la gestion de l'espace devinrent une préoccupation de premier plan. La science régionale est née du désir de trouver des solutions au problème de développement inégal entre les territoires – régionaux et nationaux – d'un espace national, et entre les pays développés et sous-développés au niveau mondial. «La position essentielle de l'optique de développement alors proposée s'appuyait sur la nécessité de diffuser à travers l'espace le développement qui se produisait dans des lieux privilégiés». (Proulx 1995, p.32) La répartition inégale du développement sur le territoire constitua un axe de recherche important de la science régionale duquel se dégagent trois approches principales : la convergence des niveaux de développement, l'indépendance des évolutions spatiales et la divergence et la hiérarchie des espaces.

1.1.1.1 Approches théoriques du développement régional

Dans l'approche proposée par la théorie économique classique – convergence des niveaux de développement régionaux – on reconnaît à la fois que les espaces se spécialisent selon la combinaison particulière des facteurs de production qui les caractérisent – dotation en matière première, main d'œuvre, etc. –, et qu'il y a convergence des niveaux de développement entre les territoires. Selon l'approche de l'indépendance des évolutions spatiales, chaque espace, chaque région, chaque

nation suit une évolution autonome – *théorie des stades de développement* – . L'inégalité régionale s'explique par le retard de certains espaces – région ou nation – à se moderniser, voire à s'industrialiser. Enfin, la troisième réponse donnée aux disparités spatiales affirme que c'est la nature même des relations entre espaces (régions) qui crée les écarts de développement ; il y aurait donc forcément *divergence et hiérarchie des espaces*. Les causes se trouvent notamment dans la dominance des grandes unités (*théories des pôles de croissance*) et le caractère cumulatif des mécanismes de croissance (*théorie de la causalité circulaire*).

Convergence des niveaux de développement : la théorie de la localisation des entreprises

Dans le cadre l'analyse microéconomique classique, la réalité économique est analysée à partir de deux postulats :

- la mobilité des facteurs de production;
- des acteurs rationnels et calculateurs (*homo-oeconomicus*) capables de maximiser leurs utilités, profits et satisfactions, et de minimiser les coûts et les désutilités de manière cohérente.

Cette maximisation / minimisation s'opère par un processus d'optimisation par substitution. Un producteur (individu ou entreprise) peut maximiser ses profits en substituant les facteurs capital et travail selon leur productivité et leurs coûts.

L'hypothèse de la mobilité des facteurs capital et travail, et celle de l'égalisation de la productivité marginale par les coûts permet de postuler la mobilité des facteurs de production. «Si un espace se caractérise par des facteurs moins productifs, la rémunération y sera par conséquent moindre et ceux-ci doivent rationnellement se déplacer. » (Diri 1992, p.16) Aussi, en vertu de ces postulats l'espace est homogène car, en principe, la substitution des facteurs de production peut s'opérer partout.

Mais dans la réalité, les activités et la production ne sont pas réparties de manière homogène et indifférenciée dans l'espace. Pour résoudre ce problème la *théorie de la convergence* postule le principe de l'immobilité. L'immobilité ne pourrait

s'appliquer à tous les facteurs de production car l'optimum ne serait plus possible. Aussi, le principe de l'immobilité s'applique à au moins un facteur. «L'immobilité permet de conserver la cohérence de l'équilibre général établi dans la lignée de Marshall et Walras d'un côté et de l'optimum de Pareto¹ de l'autre (Aydalot 1976).» (Diri 1992, p.16)

Traditionnellement, *l'économie internationale* fait l'hypothèse de l'immobilité des facteurs de production et la mobilité des biens (coûts de transport supposés nuls). «Admettant alors des proportions de facteurs déterminées, l'homogénéité des facteurs, la diffusion parfaite de la connaissance, l'unicité des fonctions de production, on peut montrer que la mobilité des biens est un parfait substitut à la mobilité des facteurs; elle autorise des spécialisations compatibles avec l'équilibre, et l'égalisation des taux de rémunération des facteurs (même si les proportions de facteurs sont différentes). (Aydalot 1985, p.111) À l'inverse, sur le plan *intra-national* les facteurs sont mobiles et les biens immobiles. En supposant que la mobilité des facteurs de production n'ait pas de coûts, le mouvement entre les régions se poursuivra jusqu'à ce que l'égalisation parfaite ce soit réalisé – postulat de la convergence des niveaux de développement régionaux – .

Malgré le postulat de la convergence, l'activité économique se répartit sur le territoire en fonction des facteurs qui engendrent des rémunérations différenciées et des spécialisations des activités selon l'espace. Les théories de la localisation des entreprises tentent d'expliquer ce phénomène. Il y a deux familles de modèles de localisation particulièrement importante, soit *l'approche wébérienne* et la *théorie des places centrales*. Suivant le modèle élaboré par Weber², le principal déterminant de la localisation des activités de production est le choix du producteur guidé

¹ L'optimum de Paréto (oephélimité) est atteint lorsque dans un état d'équilibre, il n'est plus possible d'augmenter la situation d'un individu sans aggraver davantage celle de l'autre. On est alors dans un état de rendement maximum (Amami, 1981). (Diri 1992, p.16)

² L'ouvrage originale dans lequel est exposé cette théorie est : Weber, Alfred. 1929. *Theory of the Location of Industries*. Chicago : University of Chicago Press, 256 p.

exclusivement par des considérations liées à la minimisation des coûts : coûts combinés de transport des matières premières et des extrants, coûts de la main-d'œuvre, externalités propres à l'économie urbaine comme les *économies d'agglomération*. Les économies d'agglomération sont des économies d'échelle externes à la firme. Elles se décomposent en deux grandes catégories : les *économies de localisation* et les *économies d'urbanisation*. «[L]es [*économies de localisation*] des économies externes à la firme mais internes à une industrie localisée dans une agglomération donnée [reflétant] des économies liées à la différenciation des activités et à la spécialisation intra-industrielle, à la formation d'une main-d'œuvre spécialement requise par les firmes de l'industrie et à sa rotation, à l'émulation et aux facilités d'information et de transmission en ce qui concerne les innovations [...]. [L]es [*économies d'urbanisation*], externes à la firme et externes à l'industrie à laquelle appartient la firme [résultent] de la taille de l'agglomération et sont alors liées notamment à la concentration de la population, à la présence d'infrastructures et d'activités tertiaires, en particulier de services aux entreprises.» (Cantin 1994, p.99-106 In : Boivert 1996, p.190)

La *théorie des lieux centraux* origine de la question suivante : comment à partir d'un espace plan, homogène – postulat de la théorie économique classique – , penser l'émergence de concentrations urbaines d'activités manufacturières ou tertiaires ? Comment rendre compte de la hiérarchie (en taille, en gamme de services fournis, donc en richesse) entre ces agglomérations ? (Benko 1998, p.45) La réponse semble assez simple dans le cadre de la théorie classique qui part des comportements des agents économiques qui cherchent à maximiser leur profit et à minimisation leurs coûts. «Chaque bien à fournir, chaque service à rendre présente un optimum d'échelle de production. À cet optimum correspond une demande répartie dans l'espace homogène. Les coûts de transport (des marchandises, des clients ou des usagers) sont minimisés si le producteur dessert un disque de l'espace homogène. Les producteurs urbains tendront donc à s'organiser en réseaux de «lieux centraux»

dont les disques recouvriront l'espace, ce qui est réalisé au mieux si le réseau est à mailles hexagonales.» (Benko 1998, p.45)

La théorie de la localisation des entreprises s'est construite au moyen des cadres d'analyse de la micro- et de la macroéconomie. Or, le *paradigme de la rationalité parfaite* sur lequel s'appuie la micro et la macroéconomie est aujourd'hui largement critiqué.

C'est J.S. Mill qui a institué le principe de rationalité, connu par la suite sous le nom de rationalité parfaite, en paradigme constitutif de l'économie en tant que discipline scientifique – la «science économique» remplaçant l'«économie politique» – . Son argument peut être résumé comme suit. L'univers est régi par des lois que les sciences physiques, en particulier la mécanique, ont explicitées sous une forme (parfaitement) rationnelle (ainsi en est-il de la «mécanique rationnelle»). Cet ordre des choses doit naturellement s'étendre au domaine social, notamment à l'économie, qui traite de la création et de l'usage des richesses. Dès lors, la modélisation analytique construite par la physique peut et doit être appliquée directement, non seulement à la représentation et à la conceptualisation des phénomènes économiques mais aussi à la formulation et à la résolution optimale des problèmes que posent la production et la consommation des biens et des services. La science économique dégage ainsi des lois qui fournissent à tous les individus des règles de conduite optimale. La rationalité qui doit guider leurs comportements les enjoint donc d'appliquer ces règles. Cette rationalité «parfaite» assure la réalisation effective d'un système économique optimal.» (Perrin 1992, p.157)

Selon Perrin (1992) l'application du cadre d'analyse de la micro- et macro-économique issu du paradigme de rationalité parfaite et son application en science régionale soulève de nombreux problèmes dont notamment celui de déposséder les agents économiques de leur maîtrise des processus organisationnels qui régissent le fonctionnement du système économique.

... le paradigme de la rationalité parfaite a engendré une conception des problèmes dans laquelle les agents économiques n'ont pas la maîtrise des processus organisationnels qui assurent leur bien-être et sont dépossédés de la dignité d'être les acteurs de leur propre devenir. (Perrin 1992, p.160)

La conceptualisation du comportement des agents économiques dans la théorie économique classique a été largement critiquée par la théorie de l'organisation. D'abord, les observations empiriques démontrent que l'être humain ne serait jamais

capable que d'une *rationalité limitée*; sa liberté et son information sont trop limitées pour qu'il y parvienne. En contexte de décision les individus et les groupes simplifient le problème du fait des difficultés à anticiper ou à considérer toutes les alternatives et toutes les informations. De plus, dans la réalité, l'acteur individuel n'est jamais libre, mais assujetti aux contingences que lui imposent notamment son statut (inégal) au sein de la société (Crozier et Friedberg 1977). Par ailleurs, contrairement à ce que suggère la théorie économique classique. La conduite des agents économiques n'est pas que le simple produit mécanique de la logique du marché. Le comportement des agents économiques est actif. «S'il est toujours contraint et limité, il n'est jamais directement déterminé; même la passivité est toujours d'une certaine manière le résultat d'un choix.» (Crozier et Friedberg 1977, p.55) Le comportement des agents économiques se situe davantage dans un processus itératif où ce dernier saisit les opportunités présentes dans son environnement conçu comme un construit social.

Or, selon Pecqueur (1996), la pluralité des motivations d'échanger interdit que l'on ait un mécanisme régulateur simple et unique et propose la *théorie de la décision interdépendante* ébauchée par T.C. Schelling. À l'instar de Crozier et Friedberg, cette théorie s'appuie sur une démarche de type inductif qui met l'accent sur les stratégies des acteurs à structurer leur interaction plutôt que sur la capacité «théorique» des acteurs à structurer leur mode de raisonnement. Le postulat sur lequel s'appuie la théorie est que «[d]ès lors que les rationalités limitées des individus produisent des stratégies qui leur sont propres mais qui impliquent un rapport à l'autre, il se crée une interdépendance de ces stratégies. Cette interdépendance provoque un processus cognitif particulier qui s'autonomise par rapport aux individus. La convergence des stratégies qui en résulte va dépendre essentiellement de la représentation commune et du degré de savoir commun que partagent les acteurs au moment de la coordination.» (Pecqueur 1996, p.212-213) L'environnement social et culturel interviendrait donc dans le processus économique.

Indépendance des évaluations spatiales

L'approche de *l'indépendance des évolutions spatiales*, s'appuie sur le concept de *l'évolutionnisme* selon lequel le développement des sociétés et des institutions suit une certaine orientation et franchit des étapes selon une loi que l'on peut dégager (Clément 1994, p.122) Les tendances lourdes qui accompagnent l'avènement des sociétés industrielles modernes – progrès des connaissances technologiques et leur application au champ de la production, la production en grande série, l'émergence d'un nouveau mode d'accumulation, le capitalisme, etc. – , sont présentées comme faisant d'un processus linéaire et universel. «Chaque aire géographique région ou pays seraient censées passer par les mêmes étapes du schéma historique de Colin Clark (1951), les âges : préindustriel (primaire), industriel (secondaire), postindustriel (tertiaire, voire quaternaire).» (Benko 1998, p.75) C'est la *théorie des stades de développement*.

Selon cette théorie chaque espace, chaque région, chaque nation suit une évolution autonome. L'inégalité régionale s'explique par le retard de certains espaces, région ou nation à se moderniser, voire à s'industrialiser. Ces retards s'expliquent par des résistances de certaines sociétés ou régions à se moderniser, voire à abandonner des modes de production artisanaux pour la production en grande série. Dans cette perspective, un des objectifs des politiques de développement régional consiste à éliminer ces résistances. La stratégie de modernisation dans la région du Bas Saint-Laurent au Québec suite aux travaux du *Bureau d'aménagement de l'Est du Québec* (BAEQ) s'inspirait d'une approche de ce type.

Cette approche théorique suscite de nombreux commentaires. D'abord, les processus de changement sociaux ne sont pas linéaires mais émergent d'une combinaison de facteurs *exogènes* et de facteurs *endogènes*. Les processus de changement sont qualifiés d'*endogènes* lorsqu'ils apparaissent au sein du système social et d'*exogènes* lorsque qu'interviennent des facteurs externes au système considéré.

(Valade 1992, p.324) Souvent, les processus de changement sont mixtes, c'est-à-dire à la fois endogène et exogène. Certains de ces processus conduisent à des transformations du système social, d'autres à son maintien. On parlera dans le premier cas de processus *évolutifs* et dans le second de processus *reproductifs* ou *répétitifs*. Mais comme l'a démontré Bouchard (1996) qui a étudié la paysannerie de la région du Saguenay – Lac Saint-Jean durant la période comprise entre la fin du XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle, le changement social fait intervenir à la fois des processus évolutifs et des processus reproductifs. Aussi, la paysannerie du Saguenay – Lac Saint-Jean intégra des composantes de la modernité, tout en les adaptant à ses valeurs et à ses objectifs. Tout en entretenant une relation constante avec l'économie capitaliste, celle-ci n'en épousa toutefois pas les objectifs et les règles mais l'utilisa pour assurer sa propre reproduction.

L'aide aux pays en développement qui s'inspire en partie de l'approche de *l'indépendance des évolutions spatiales* est aujourd'hui largement critiquée car elle ignorerait les dynamiques locales et les modèles alternatifs de la modernité.

La crise du monde africain renvoie en effet inévitablement à la crise des savoirs concernant l'importation de "dynamiques du dehors". Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, "*les théories du développement propres aux pays du tiers-monde ont d'abord été marquées par les théories extérieures, celles qui se sont formées et affrontées au sein des sociétés dites avancées, et qui se trouvent maintenant remises en question*", relève Georges Balandier (10). Ces théories furent élaborées à partir d'une problématique du changement social, enracinée dans les trajectoires spécifiques de société occidentales qui revendiquent le monopole de la modernité. Dans cette perspective, les sociétés africaines ne peuvent que reproduire le modèle des sociétés chargées de les engager dans la modernisation. Pour "réussir", on ne leur a pas demandé d'innover à partir de leur dynamique interne et d'orienter le changement dans le sens de leurs systèmes de référence... (Ela 1998)

Divergence et hiérarchie des espaces

La troisième réponse donnée aux disparités spatiales affirme que c'est la nature même des relations entre les espaces (régions) qui crée les écarts de développement; il y aurait donc forcément *divergence et hiérarchie des espaces*. Les causes se

trouvent notamment dans la dominance des grandes unités (*théories des pôles de croissance*) et le caractère cumulatif des mécanismes de croissance (*théorie de la causalité circulaire*).

Théorie des pôles de croissance

La *théorie des pôles de croissance* élaborée par François Perroux a connu une grande popularité. Cette théorie n'explique pas la vie économique à partir de l'action d'agents isolés en situation de concurrence (orthodoxie classique), mais à partir de l'action spécifique d'unités économiques – entreprises – qui, par leur position et leur dimension peuvent jouer un rôle dominant (Aydalot 1985). «Cette théorie a d'abord été élaborée, dans un contexte non géographique, pour rendre compte de certains phénomènes de domination économique suivant lesquels des firmes et industries dites «motrices» exercent, du fait de leur pouvoir d'innovation et par le biais des échanges interindustriels (de type «input-output»), une influence déterminante sur d'autres firmes et industries dont la croissance est, pour ainsi dire, entraîné par celle des premières. [...] ... cependant, plusieurs ont trouvé intéressant de transposer à cet espace concret les concepts originellement définis en référence à un espace abstrait et à voir dans les pôles de croissance, propagateurs d'innovations et points critiques du réseau des échanges, des agglomérations à caractère régional, des centres urbains dont le rayonnement économique serait déterminant. Ces pôles géographiques se caractériseraient par la présence de firmes ou d'industries «motrices», par le regroupement, autour de ces activités motrices, de firmes dont la croissance serait liée à ces activités, par une capacité particulière d'innovation technique et administrative, ainsi que par une capacité de soutenir une croissance endogène et de diffuser celles-ci à travers un «hinterland», sorte de sphère d'influence ou d'aire de domination du pôle considéré.» (Tellier 1985, p.140)

Théorie de la causalité circulaire

Dans la théorie économique classique, les territoires progressistes et dynamiques le seraient grâce à leur dotation initiale en ressources, notamment en richesses naturelles. Gunnar Myrdal (1957) enrichit cette hypothèse. «Son apport réside dans l'identification de phénomènes entraînants générés par la suite selon une démarche continuelle de causes à effets. [...] L'argumentation de Myrdal (1957) démontre que la mobilité des facteurs s'avère non seulement pas du tout ré équilibrante, mais bien déséquilibrante. En effet, les faits démontrent que les différences interrégionales dans les indicateurs économiques non seulement se perpétuent mais aussi s'accroissent au fil du temps selon un processus cumulatif hybride. Pour cette analyse, le caractère cumulatif des processus de développement tend, d'une part, à spécialiser les zones (territoires) les plus pauvres dans les productions les moins sujettes au progrès de la technique et, d'autres part, à permettre aux zones mieux dotées d'obtenir les facteurs à haut potentiel, notamment en capital, la technologie et les compétences.» (Proulx 1995, p.38) L'industrialisation et l'urbanisation furent à cet égard des supports à l'accumulation des facteurs entraînant le développement de certains territoires au détriment de certains autres.

La théorie de la causalité circulaire est devenue un cadre de base à l'intérieur duquel quelques théories plus détaillées furent élaborées afin d'expliquer les causes du développement économique inégal. Parmi les plus marquantes il y a : la théorie de la base exportatrice, la théorie de la taille de la ville, la théorie des secteurs³.

³ **Théorie de la base exportatrice** : La croissance régionale est fonction de la demande des étrangers (à la région) pour les biens et services produits dans la région.

Théorie de la taille des villes : La taille de la ville serait le facteur déterminant de la croissance urbaine. Il y aurait une taille minimum et une taille optimum.

Théorie des secteurs : le postulat sur lequel s'appuie cette théorie est que la croissance des régions dépend de trois facteurs : le taux de croissance du revenu par capita, le taux de croissance des diverses demandes, le taux de croissance de la productivité. (Lafeuille 1984, p.17)

Sur le plan de l'action, la plupart des pays industrialisés adoptèrent des politiques qui combinent diverses mesures visant à accélérer l'industrialisation et/ou à favoriser la croissance dans des espaces désignés (région, ville ou localité). Parmi ces mesures, il y a la mise en place de dispositifs (primes de localisation – investissements dans les infrastructures publiques) pour encourager les industries à se localiser dans des espaces désignés comme des régions défavorisées. Les investissements dans les infrastructures publiques touchent une grande variété d'activités dont le choix a été déterminé au préalable dans le cadre d'exercices de planification du territoire régional.

Dans un travail de recherche réalisée en 1984, Jacques Lafeuille a recensé les politiques canadiennes et québécoises de développement régional aux fins de les rattacher à une approche théorique. Bien qu'il ne soit pas toujours possible d'identifier avec clarté l'approche théorique préconisée dans les politiques de développement régional, comme on peut le voir à l'annexe 1, l'auteur a pu identifier quand même cinq (5) approches distinctes: théorie des stades de développement, théorie de la croissance industrielle, théorie de la localisation de l'entreprise, théorie des pôles de croissance, théorie des secteurs. Il arrive souvent qu'une intervention implique plusieurs approches théoriques; mais cela n'est pas toujours clair. Des considérations de nature politique interviennent également dans les stratégies de «développement régional».

En ce qui concerne les politiques du gouvernement québécois, Lafeuille (1984) hésite à les rattacher à une approche théorique en particulier. Toutefois, il faut rappeler que les actions du gouvernement québécois s'inscrivent en partie dans l'application des programmes fédéraux et en épousent souvent les orientations théoriques. C'est le cas notamment de l'entente cadre Canada Québec qui s'inscrit dans une approche d'amélioration des pôles de croissance et de développement. Par ailleurs, suite à aux travaux du *Bureau d'aménagement de l'Est du Québec* (BAEQ), le gouvernement québécois a manifesté son intention de moderniser les régions en

difficulté et mise sur les villes – métropoles régionales – pour stimuler le développement et la croissance. Cependant, les efforts de planification au niveau des autres territoires régionaux se limita à la réalisation d’inventaires de ressources et à la détermination d’orientations générales à l’échelle des régions sans par ailleurs que cela se traduise par des actions concrètes. Enfin, dès cette époque, le Québec avait amorcé la décentralisation de son appareil administrative suivi par la mise en place de mécanismes de consultation nommés «conseils régionaux» (Proulx 1998). De plus, à partir de 1979, le gouvernement québécois se lança dans un processus de décentralisation en faveur des gouvernements locaux.

Par ailleurs, Polèse (1994) distingue deux grandes catégories de politique en matière régionale.

- Politiques régionales : elles visent à réduire les disparités ou inégalités régionales de revenu ou d’emploi (par habitant) en réorientant la répartition spatiale des activités économiques (sources de revenu et d’emploi) et en redistribuant directement les revenus par des paiements de transfert ;
- Politiques de développement régional : elles visent à aider les régions en difficulté par la promotion du développement à l’échelle régionale.

Toutefois, comme le souligne Polèse, dans les faits, les deux catégories de politique se recourent.

La stratégie de redistribution de l’activité économique utilisée dans nombre de pays industrialisés consiste à accorder des primes directes (subventions) ou indirectes (fiscalité) de localisation pour inciter les entreprises à s’installer dans des espaces ou des régions désignés. Le programme canadien d’*aide au développement industriel* constitue un bel exemple de cette approche. Les investissements dans les infrastructures publiques ont été une autre mesure populaire pour inciter les entreprises à s’installer dans une zone désignée. Le *programme de zones spéciales* et les *ententes cadre* avec les gouvernements des provinces visaient spécifiquement cet objectif.

Comme le relève Polèse (1994), cette stratégie est loin d'avoir fait ses preuves comme instrument d'intervention. «Le peu de succès des primes de localisation, qui cherchent en quelque sorte à compenser les inconvénients d'une «mauvaise» localisation pour l'entreprise, montre à quel point l'on peut sous-estimer les coûts associés à la distance et les gains associés à l'agglomération.» (Polèse 1994, p.191) Comme l'explique l'auteur, les inégalités régionales qui s'explique notamment par la théorie de la causalité circulaire et cumulative ne peuvent être modifiées de façon significative par quelques subventions. Il en est de même des investissements dans les infrastructures publiques dont l'impact est très difficilement mesurable.

Cependant, au cours des décennies soixante-dix et quatre-vingt nous assistons à un recentrage de la problématique du développement. Dans les approches théoriques en développement régional inspirées par la pensée économique classique, le développement se situe et appartient à des lieux, à des territoires précis. Mais la spécificité des territoires n'est reconnue qu'au regard des facteurs de production. Le milieu humain n'est considéré qu'en fonction de son pouvoir attractif en termes d'environnement social et de disponibilité de ressources humaines. Or, plusieurs projets de recherche mettent en évidence l'existence de dynamiques territoriales spécifiques capables de mettre en oeuvre des processus d'innovation territoriaux qui se situent en marge des mécanismes du marché. Le rôle du *milieu* dans la capacité d'innovation et de dynamisme économique devient un postulat de plus en plus admis de la recherche. Le territoire n'est plus donné *a priori*, comme c'est le cas en théorie économique classique, mais est construit grâce à la dynamique du milieu. Les recherches en développement régional se recentrent sur le local desquelles nous dégageons deux approches principales : l'analyse économique axée sur les dynamiques locales et les organisations socio-économiques territorialisées et les approches communautaires / autogestionnaires.

1.1.1.2 Passage du régional au local : un recentrage de la problématique du développement

Parmi les organisations socio-économiques territorialisées, le *district industriel* est une entité socio-territoriale caractérisée par la présence active d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprises dans un espace géographique et historique donné. (Beccatini 1992, p.36) Les principales composantes du district industriel sont:

- une communauté locale constituée d'institutions et de réseaux informels;
- une régulation locale de la concurrence et de la coopération;
- une atmosphère industrielle.

Un autre type d'organisation territorialisée, le *système local de production*, est constitué d'un ensemble de *petites et moyennes entreprises* (PME) entre lesquelles existe un réseau dense d'interdépendances. Le milieu préexiste à la naissance des entreprises et les innovations sont en quelque sorte secrétées par le milieu, d'où la «théorie du développement des milieux» plutôt qu'une théorie de la localisation des entreprises. Mentionnons également les travaux réalisés sur les *milieux innovateurs*. La notion de *milieu innovateur* tel que définie par Maillat (1996) est basée sur l'hypothèse qu'il existe des dynamiques territoriales spécifiques capables de mettre en oeuvre des processus d'innovation territoriaux. Ces processus sont activés par une *logique d'interaction* à l'intérieur d'un collectif d'acteurs (situé sur un territoire donné) et par une *dynamique d'apprentissage*.

L'originalité de la dynamique d'apprentissage qui caractérise les milieux innovateurs est qu'elle s'inscrit dans une logique d'interaction entre les acteurs sociaux, basée sur la coopération et l'interdépendance.

La logique d'interaction est déterminée par la capacité des acteurs à coopérer et à être en relation d'interdépendance, notamment dans le cadre des réseaux d'innovation. (Maillat 1996, p.95)

Les recherches sur les «organisations socio-économiques territorialisées» et les «milieux innovateurs» suggèrent une approche du développement territorial qui ne

repose plus exclusivement sur l'optimisation des avantages comparatifs des territoires en termes de facteurs de localisation, mais également sur la stimulation des dynamiques territoriales. Les nouveaux arrangements institutionnels à l'échelle des territoires locaux et régionaux tels que les *Conseils régionaux de concertation et de développement*, les *tables sectorielles permanentes*, les *commissions*, les *comités thématiques* et les *groupes de réflexion*, etc. sont susceptibles de favoriser la collaboration entre les acteurs – politiques, économiques, sociaux – d'un milieu et, partant, de stimuler la dynamique territoriale. La stimulation de l'esprit entrepreneurial constitue un autre champ d'intervention possible pour stimuler la dynamique territoriale. «C'est que les initiatives culturelles, sociales et économiques d'un territoire local nécessitent des acteurs, des porteurs de dossiers, des combineurs d'intrants qu'on appelle généralement les entrepreneurs.» (Proulx 1995b, p.59)

Par ailleurs, à la fin des années 1970, les approches communautaires /autogestionnaires s'inscrivent dans les mutations importantes de la perception quant au processus du développement. La croissance économique, le progrès technique et l'industrialisation ne constituent plus une adéquation du développement. Nous assistons à l'émergence de nouvelles approches du développement qui intègrent les aspects sociaux et environnementaux, et qui sont axées davantage sur la mise en valeur des ressources physiques et humaines des communautés locales. Les expressions de *développement par la base*, *par le bas*, *décentralisé*, *endogène* ou *ascendant* constituent autant de façons de désigner un modèle de développement qu'on oppose au *développement par le haut*, c'est-à-dire un développement impulsé par les grandes entreprises ou l'État (Lafontaine 1995). Le développement par la base désigne également une approche du développement qui préserve les cultures et les identités par opposition à un modèle de développement dit «fonctionnel» ou «productiviste» (Lafontaine 1995). Sur ce plan on valorise la communauté et la petite échelle, les petites organisations ou entreprises, les initiatives et les dynamismes locaux (Lafontaine 1995). Le développement doit s'appuyer sur la capacité d'innover des communautés locales et

la valorisation des ressources humaines, matérielles et techniques propres à chaque société, à chaque milieu.⁴ La notion de *développement local* se réfère souvent à la prise de conscience collective des communautés (quartiers urbains, villages, microrégions) de la menace qui pèse sur la survie de leur milieu. La communauté deviendrait un moyen comme un autre pour lutter contre l'exclusion sociale et territoriale. Le sentiment d'appartenance, la solidarité, le partenariat entre les acteurs sociaux constituent des valeurs essentielles à l'émergence du développement local. Il s'agit d'un processus collectif qui fait intervenir les dynamiques des tissus sociaux au sein des processus économiques, les dynamiques interlocales d'échange à l'intérieur d'un territoire donné, la maîtrise locale des unités de production et le contrôle des ressources à exploiter en regard des retombées économiques (Dionne 1992, p.395).

Sur le plan des interventions de développement territorial axées sur l'approche communautaire / autogestionnaire, un des objectifs recherchés est le contrôle, la maîtrise sociale du territoire. La réalisation de cet objectif suppose une certaine autonomie en termes de pouvoir décisionnel et de ressources. La décentralisation des pouvoirs et des ressources financières de l'État en faveur des communautés locales devient dans cette perspective un enjeu important.

Le recentrage de la problématique du développement, le passage du régional au local est au centre de la réflexion qui sous-tend l'émergence du concept de

⁴ Lafontaine (1995) cite plusieurs auteurs: Weaver, Clyde. 1981. «La théorie du développement et la question régionale: une critique de la planification spatiale et de ses détracteurs». Aix-en-Provence, Centre d'économie régionale, Coll. Notes de recherche, n°16; Weaver, Clyde. 1983. «Le développement par le bas, vers une doctrine du développement territorial». In B.Planque. *Le développement décentralisé: dynamique spatiale de l'économie et planification régionale*. Paris, LITEC; Isard, Walter. 1987. «La science régionale. La théorie et les politiques», *Revue internationale des sciences sociales*, n°112, Paris, Unesco; Stöhr, W.B., «La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional? Vers un nouveau paradigme du développement régional». In Aydalot, P. *Crise et espace*, Paris, Économica, pp.183-206; Bassand, Michel et al. 1981. *Innovation et changement social*. Lausanne, Presses polytechniques romandes; Törnqvist, G. 1985. «Creativity and Regional Development». In *Redéploiement industriel et planification régionale*. Montréal, Faculté d'Aménagement de l'Université de Montréal.

développement durable. L'approche de gestion des affaires publiques de type «top-down» est abandonnée en faveur d'une approche où les collectivités locales participent à leur développement selon des modalités qui en respectent les particularités.

1.1.2 Développement durable : cadre de réflexion

1.1.2.1 Contexte d'émergence

Plusieurs événements marquèrent l'émergence de la notion de durabilité ou de soutenabilité du développement. La publication en 1972 du rapport Meadows constitue une étape importante marquant l'émergence de cette notion car pour la première fois la réflexion sur les problèmes d'environnement porte sur le lien entre le développement, que l'on associe à la notion de croissance économique, et les limites de l'écosystème planétaire. Après la publication de rapport Meadows, la *Conférence de Stockholm* tente d'établir les bases de la relation entre environnement et développement. Ensuite, au-delà des constats d'échec du développement prononcés dans les rapports précédents, le rapport de la *Fondation Hammarskjöld* pose la question de la finalité du développement : développement pourquoi? développement pour qui? Suit la publication de la stratégie mondiale de la conservation élaborée par l'*Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources* (UICN) en collaboration avec le *Programme des Nations Unies pour l'environnement* (PNUE) et le *World Wildlife Fund* (WWF) qui marque le retour à des préoccupations axées davantage sur la conservation.⁵

La stratégie mondiale de la conservation évoque en sous-titre «développement durable», mais c'est la publication en 1987 du rapport de la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement* (rapport Brundtland) qui viendra consacrer l'usage de cette expression. La Commission Brundtland définit le développement durable (DD) (ou soutenable) comme étant :

⁵ Une description détaillée de ces événements et du contenu des rapports apparaît à l'ANNEXE A.

«... un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.» (CMED 1988, p.51)

Le rapport de la commission Brundtland a eu une forte incidence politique, surtout dans les pays développés. Il devait être mis en application à l'échelle internationale à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) – ou du Sommet de la Terre – qui a eu lieu en 1992 à Rio de Janeiro. La *Déclaration de Rio* et *Action 21* constituent à cet égard deux documents importants.

Cependant, malgré les 27 principes de la *Déclaration de Rio*, les quelques 40 chapitres et 1413 articles que compte le document *Action 21*, le DD demeure encore aujourd'hui une notion qui n'est pas bien adaptée pour tous les pays et qui laisse place à de multiples interprétations (Harribey 1998 ; Mebratu 1998 ; Holmberg et Sandbrook 1992). En effet, cinq ans après la publication du rapport Brundtland, le concept de DD avait déjà donné lieu à plus de soixante-dix définitions (Holmberg et Sandbrook 1992).

L'absence d'une vision partagée du DD en fait à première vue une notion floue qui, du point de vue de l'action, est difficile à appliquer. Mais comme le souligne Gagnon (1995), il s'agit d'un paradigme en émergence ; il n'existe pas de consensus mais plutôt des jalons théoriques et empiriques traversés par divers courants de pensée, sous-tendus par autant de disciplines et de valeurs. Gagnon (1995) a regroupé ces définitions en quatre approches : écologique, économique, humaniste et planificatrice.⁶ Citant les paroles de Bruno Jobert, Brodhag (2001) qualifie le DD de «concept mou» permettant plus aisément le compromis à cause des interprétations multiples et fluctuantes dont il peut être l'objet. Donc en soi, le fait qu'il y ait plusieurs définitions marque sa vigueur et son évolution.

⁶ Ces approches sont présentées en détail à l'ANNEXE B «Approches du développement durable»

À l'instar de ces auteurs, nous ne croyons pas que les interprétations multiples du DD soit problématiques en soi puisqu'il serait dangereux de fixer *a priori* les façons de l'atteindre. Par ailleurs, une lecture attentive du rapport Brundtland ainsi que des travaux de nombreux groupes de travail, de commissions et d'auteurs sur la question du développement permet de dégager certains principes. Nous retenons à cet égard les travaux du *Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale* (CCREE) dont les résultats sont rapportés par Julia E. Gardner.

1.1.2.2 Principes du développement durable⁷

Même si les travaux du Conseil remontent à plus de dix ans, la synthèse réalisée apparaît encore des plus pertinente. Gardner (1990) met l'emphase sur trois questions :

- En quoi la notion de développement durable influe-t-elle généralement sur les processus de prise de décision en matière d'évaluation environnementale, de planification et de gestion, et en particulier sur l'évaluation des incidences environnementales?
- Jusqu'à quel point les diverses approches de prise de décision appuient-elles les principes de développement durable?
- Comment ces approches pourraient-elles encore mieux contribuer au développement durable? (p.35)

Deux types de principes du DD sont dégagés : des principes notionnels et des principes d'application. Les principes notionnels, au nombre de quatre, reposent sur des valeurs et proposent des buts en matière de prise de décision. Ils constituent des objectifs fondamentaux des approches d'évaluation, de planification et de gestion des ressources propres au développement durable.

⁷ Outre les événements qui ont précédé la naissance de la notion de développement durable et dont nous avons fait mention précédemment, Gardner se réfère à de nombreux travaux dont notamment : Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. 1987. *Rapport*. Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, Ottawa; Bookchin, M. 1980. *Toward and Ecological Society*. New York: W.W Norton et Company; Conseil des sciences du Canada. 1977. *Canada As a Conserver Society : Resource Uncertainties and the Need For New Technologies*, rapport no. 27. Conseil des sciences du Canada, Ottawa; etc.

1. **Satisfaction des besoins de l'homme** : la durabilité biologique est tributaire de la pérennité de la culture humaine, laquelle détermine la façon dont les ressources sont utilisées ; les formes de développement qualitatif sont au moins aussi importantes que la croissance économique ; les changements entraînés par le développement sont étudiés en fonction de leur rôle dans le maintien et la pérennité des organisations et de leur aptitude à toujours répondre aux besoins de l'homme ;
2. **Maintien de l'intégrité écologique** : le maintien des processus écologiques essentiels et des systèmes vitaux, la préservation de la diversité génétique et la recherche d'utilisation durables des espèces et des écosystèmes ;
3. **Souci d'équité et de justice sociale** : l'importance d'adopter un comportement prudent sur le plan de l'environnement et un comportement qui témoigne d'une communauté d'intérêts et d'égalitarisme ; l'équité entre les générations dépend de nos actions présentes ;
4. **Autodétermination sociale et diversité culturelle** : le développement individuel et l'épanouissement par des formes endogènes et culturellement pertinentes de développement qui sont étrangères au matérialisme ; l'autodétermination sociale met l'accent sur les initiatives locales et communautaires et le contrôle en matière de décisions.

Les principes d'application décrivent la structure, le contexte et les processus liés à la prise de décision.

5. **Recherche de buts** : les approches de DD doivent poursuivre des buts préétablis de façon normative et proactive et des nouveaux buts qui soient compatibles avec les principes de durabilité ; les décisions sont fondées sur l'analyse d'une vaste gamme d'options et inspirées de la convergence des intérêts des individus et de la société ;
6. **Méthodes d'analyse relationnelles ou axées sur les systèmes** : les approches de DD s'attachent aux points clés d'entrées dans un système, à la dynamique et aux liens à l'intérieur des systèmes (humains, biophysiques – économiques, environnementaux) et entre eux ainsi qu'au contexte spatial et temporel de prise de décision ;
7. **Approche adaptative** : l'approche adaptative permet de gérer les risques par l'anticipation ou la prévention tout en cherchant un équilibre entre les systèmes humain et naturel par le biais de la surveillance et de l'autorégulation ; la rétroaction et la réflexion facilitent la mise en œuvre d'une approche de gestion dynamique, sensible, évolutive et itérative, ce qui facilite l'expérimentation et l'apprentissage ;

8. **Approche organisationnelle interactive** : la conception interactive des organisations favorise la collaboration interdisciplinaire d'experts, la synthèse de stratégies de gestion et l'intégration de ces stratégies aux secteurs ou systèmes de gestion et entre eux ; les processus de participation et de consultation favorisent l'amalgame d'intérêts et d'objectifs socio-culturels, techniques et institutionnels dans le contexte de la recherche de buts, de façon à tenir pleinement compte des préoccupations environnementales et économiques dans les décisions.

À notre avis, tels qu'énoncés précédemment, les principes du DD sont porteurs de changements concrets dans l'intégration des dimensions environnementale et sociale du développement : 1) un saut qualitatif dans la reconnaissance des dimensions de l'environnement et du social ; 2) la reconnaissance des valeurs dans l'évolution d'une société durable.

Le premier changement résulte du croisement des principes deux et trois, cinq et six du DD, et consiste en un saut qualitatif dans la reconnaissance des dimensions de l'environnement et du social qui passent du statut d'externalités du développement à celui de systèmes différenciés dont le maintien doit être assuré pour la survie des générations actuelles et futures. Le rapport Brundtland, les travaux de nombreux groupes de travail, de commissions et d'auteurs sur la question du développement constatent que la sphère économique, la biosphère et le social ne fonctionnent pas selon les mêmes logiques et, partant, impliquent des actions distinctes afin d'en assurer le maintien en tant que système.

(L)a sphère économique et la biosphère n'ont jamais fonctionné selon la même logique. On pouvait ignorer ce fait aussi longtemps que la première ne menaçait pas l'existence de la seconde. Mais il n'en va plus de même aujourd'hui. (Passet 1992, p.16)

Dans le domaine de l'environnement, les risques auxquels nous exposent l'apparition de phénomènes comme la diminution de la couche d'ozone, le réchauffement de la planète etc., ainsi que l'apparition de nouvelles technologies - le nucléaire, la production à grande échelle de la chimie industrielle de synthèse, la biotechnologie, l'ingénierie génétique - sont nouveaux; «(l)a possibilité de

dommages globaux et dans certains cas irréparables rendrait inopérante l'option d'un "monitoring" des résultats, d'une surveillance continue des effets; les effets ne seraient plus localisables dans le temps et dans l'espace, des conséquences catastrophiques pourraient découler de la succession normale d'activités courantes.» (Limoges et al. 1993, p.12).

Sur le plan méthodologique, la reconnaissance de systèmes différenciés rend obsolète l'approche qui consiste à ramener les dimensions du développement à un dénominateur commun comme l'attribution d'une valeur monétaire aux dimensions environnementale et sociale. Dans une approche de DD, le maintien de l'organisation sociale et de la biodiversité constituant des buts en soi, le versement d'une compensation devient dans ce contexte une mesure inappropriée. Le défi sur le plan méthodologique consiste alors à créer des outils d'analyse qui permettent d'intégrer les dimensions du développement en tant que système dans un tout sans avoir recours à un dénominateur commun et une sommation des résultats.

La reconnaissance de systèmes différenciés implique également un renversement de la logique d'action. Dans une approche de DD, l'intégration des dimensions environnementales et sociales se réalise en amont de l'action plutôt qu'en aval, soit au niveau de la planification et du choix des options d'aménagement et de développement. Comme le soulignent Gariépy et al. à cet égard :

L'originalité de l'approche [de DD] ne réside pas tant dans la nature de ses composantes [sociale, environnementale, économique] mais plutôt dans la stratégie d'examen. En effet, elles ne servent pas à sanctionner si une intervention doit prendre place ou non mais à examiner les options d'aménagement et de développement, à s'assurer que les répercussions potentielles d'une intervention sur le développement viable soient intégrées à sa gestion. (Gariépy et al. 1990, p.9) (nous soulignons)

Cette approche se distingue de la logique d'action qui vise d'abord la poursuite de l'objectif de croissance économique et l'atténuation de ses effets négatifs.

Le deuxième changement qui résulte du croisement des principes quatre, sept et huit du DD consiste en la reconnaissance du rôle des valeurs dans l'évolution d'une

société durable et, à cet égard, celle des particularités des contextes historique et culturel des territoires, pays, régions, communautés. Comme le souligne Waaub (1993), le questionnement sur les valeurs est une caractéristique fondamentale du DD.

Une particularité du paradigme de développement viable réside dans le fait que le système de valeurs propre à un contexte culturel et historique donné et qui fonde les actions de la société, est explicite (JACOBS, GARDNER and MUNRO, in JACOBS, and MONRO [ED.] 1987, p.26.) Les systèmes de valeurs des paradigmes antérieurs étaient camouflés par la logique inhérente du progrès technique et scientifique. Dans le cas du développement viable, c'est précisément le questionnement sur les valeurs qui oriente le choix et l'usage des outils. SHANE (1981, in KNAPP 1981/82, p.22) insistait déjà sur le fait que "les valeurs... sont centrales à l'évolution d'une société durable, pas seulement parce qu'elles influencent le comportement mais aussi parce qu'elles déterminent les priorités de la société et donc son habileté à survivre. (Waub 1993, p.21) (nous soulignons)

La prise en compte des particularités des contextes historique et culturel des territoires est cohérente avec les récents développements dans le champ des théories sociologiques qui remettent en cause l'idée de l'évolutionnisme selon laquelle le développement des sociétés et des institutions suit une certaine orientation et franchit des étapes selon un processus universel de modernisation.

«... la sociologie classique a toujours intellectuellement partie liée avec un certain évolutionnisme décrivant l'émergence des sociétés, donc des sociétés modernes, comme un processus naturel, constitué d'étapes dont le sociologue doit retracer la généalogie afin de hiérarchiser ces sociétés selon leur degré de modernité. [...] Définir une société, c'est donc définir le stade de développement auquel elle se situe, son degré de complexité, de rationalisation technique et intellectuelle, sa capacité à institutionnaliser les conflits, à produire des individus autonomes susceptibles d'assurer l'ordre de manière politique et formalisée, sans plus se tourner vers l'ordre éternel du monde, celui de «garants méta-sociaux»» (Dubet 1994, pp.42-43)

Les changements de la société ne résultent pas d'un processus uniforme et de facteurs extérieurs comme la démographie, les forces productives et la technologie, mais également des spécificités culturelles des «communautés humaines» dans lesquelles interviennent les valeurs.

Les grands tableaux, à la manière de Parsons, ceux des «tendances» et des «étapes», doivent laisser la place à l'analyse d'expériences historiques spécifiques, car les théories du changement trop globales ne peuvent être soumises à aucun critère de vérification. (Dubet 1994, p.56)

La renaissance des nationalismes communautaires, des luttes identitaires et des mouvements religieux tend plutôt à démontrer que l'évolution des sociétés ne résulte pas seulement d'un processus uniforme et de facteurs extérieurs comme la démographie, les forces productives et la technologie, mais également des spécificités culturelles des communautés humaines.

De plus, les recherches récentes mettent en relief la nature fragmentaire et «individualisée» des structures sociales modernes et la remise en cause de la notion même de modernité se traduit au mieux par une définition extrêmement complexe et abstraite de la notion d'identité ainsi que par la prédominance de clivages multiples. «Aucune hiérarchie de valeurs, aucun point de vue particulier ne peuvent revendiquer une objectivité ou une validité en soi...» (Offe et Preuß1997, p.229) Nous assistons à l'émergence de «systèmes de signification» extrêmement complexes qui rend fallacieuse toute tentative de définition *a priori* de la notion de modernité (Healey 1997, p.37). La notion de modernité qui traditionnellement s'articule autour de l'idéologie du progrès, voire de la poursuite de l'objectif de développement industriel et technique accéléré, l'augmentation de la consommation de ressources et de biens, la foi dans la science et la technologie pour résoudre les problèmes ne constitue donc plus la seule valeur ni une valeur partagée par tous (Limoges al. 1993, pp.9-10).

Une autre conséquence de la remise en cause de la notion de modernité est ce que Hamel (1996) appelle la crise de la *gouvernementalité* sur le plan social. L'auteur se réfère au concept de *gouvernementalité* qui renvoie notamment à l'ensemble constitué par les institutions, les procédures les analyses et les réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer ce type de pouvoir (le gouvernement). Les

caractéristiques qui le particularisent sur toutes les autres (souveraineté, discipline) sont :

- La population apparaît comme une donnée, comme un champ d'intervention, comme la fin des techniques de gouvernement;
- L'économie émerge comme un domaine spécifique de réalité et l'économie politique comme une technique d'intervention.

L'incapacité de la classe politique à redéfinir les institutions sur la base de nouveaux compromis en vue de répondre à la demande sociale entraîne à son tour une crise de la *gouvernementalité* sur le plan politique, et explique en partie selon l'auteur l'émergence de nouveaux dispositifs institutionnels de participation du public.

Une démarche de DD doit prendre en compte la nébuleuse des approches du développement. Une démarche de DD intègre les dimensions sociale, culturelle, environnementale et économique qui, dans leur combinaison spatiale, sont singulières, c'est-à-dire spécifiques à chaque milieu. La participation des communautés locales aux processus décisionnels afin de permettre à celles-ci de mieux définir leurs intérêts communs devient un objectif du DD (CMED 1988, p.56).

1.1.2.3 Mise en œuvre du DD à l'échelle locale

L'*Agenda 21* proposait l'élaboration d'Agendas 21 locaux qui permettent à l'ensemble des acteurs locaux et aux citoyens de préciser leurs objectifs dans des chartes formelles. Le chapitre 28 de l'*Agenda 21* définit ce que pourrait être cet Agenda 21 à l'échelle locale : «Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un *programme Action 21 à l'échelon de la collectivité*.

La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable. Les programmes, les orientations et les dispositions

législatives et réglementaires appliquées par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 seraient évalués et modifiés en fonction des programmes d'Action 21 adoptés à l'échelon local. Les stratégies pourraient également servir à appuyer des projets de financement local, national, régional et international. (Brodhag 2001, p. 3) (nous soulignons)⁸

Selon Brodhag (2001), dans l'esprit des rédacteurs, il n'était pas question de créer un mécanisme nouveau dans quelques milieux innovants, mais bien de mettre en place une réflexion dans toutes les collectivités locales sur les moyens d'atteindre le DD (p.3)

Suite à la publication d'Agenda 21, des concepts spécifiques à l'application du DD à l'échelle locale ont été élaborés : le développement urbain viable et le développement local viable. L'expression de *développement urbain viable* (DUV) est utilisée pour désigner l'application du DD à la gestion et à l'aménagement des milieux urbains (Gariépy et al 1990; Gaudreau et Hamel, 1990). Richardson (1989) définit le DUV comme «... un processus de transformation de l'environnement construit qui favorise le développement économique tout en conservant les ressources naturelles et en faisant la promotion de la santé des individus, de la collectivité et de l'écosystème. (p.16)

La notion de *développement local viable* (DLV) fait la jonction entre les concepts de développement durable (DD) et de développement local (DL). Gagnon (1993) situe l'enjeu du DD dans la préservation des liens sociaux et culturels qui unissent les communautés à leur territoire d'appartenance. L'accomplissement d'un développement dit durable suppose des liens étroits entre territoire, développement et communautés.⁹

Une approche compréhensive du développement local durable prend en compte l'action différenciée des communautés (groupes, individus, institutions territoriales) en regard des ressources écologiques et du contexte social, culturel et économique.

⁸ Tiré de : *Agenda 21*, Rio juin 1992, chapitre 28.3

⁹ L'expression *développement urbain viable* est utilisée pour désigner l'application et la mise en œuvre du concept de DD à la gestion et à l'aménagement des milieux urbains.

Elle part du postulat que le développement n'est pas seulement une résultante, mais une partie intégrante du processus qui lie les communautés et leurs territoires (biophysiques aussi bien que culturels). (Gagnon 1993, p.390) (nous soulignons)

Cette façon de poser le problème de l'application du DD va dans le sens d'une approche du développement axée davantage sur la mise en valeur des ressources physiques et humaines des communautés locales mais qui se distingue de l'approche communautaire/autogestionnaire du développement local. En effet, comme le souligne Gagnon : «l'accomplissement d'un développement dit durable suppose non seulement des liens étroits entre territoire, développement et communautés, mais la reconnaissance des dimensions qualitative et multidimensionnelle de la dynamique sociospatiale.

«[C]ette dynamique passe par un double regard, qui lie le macro et le micro, le mondial et le local, le local étant vu comme une unité sociospatiale distincte à partir de laquelle les acteurs, les communautés fabriquent des réseaux, des territoires et expérimentent de nouvelles pratiques, qui seront créatrices si l'on tient compte des contraintes imposées par le système politico-économique (Bassand, 1990 ; Klein et Gagnon, 1989 ; Gagnon 1994).» (Gagnon 1993, p.389) (nous soulignons)

Dans une perspective de DLV, le local n'est pas vu comme une unité spatiale exclusive «lieu de refuge contre la globalisation» mais inclusive, c'est-à-dire qui englobe toutes les dimensions de la dynamique sociospatiale. Le DLV ne concerne pas que les initiatives locales utilisant ressources endogènes, mais également des ressources externes qui interviennent dans la modification de l'économie et du social.

De plus, le local est un lieu d'apprentissage social où les individus et la communauté apprennent à maîtriser le changement selon des modalités définies par eux et qui en respectent les particularités culturelles. Gagnon définit donc le développement local viable (DLV) comme :

... un processus ouvert dans lequel les individus et les communautés apprennent à maîtriser le(s) changement(s) dans une perspective durable, selon des valeurs d'équité sociale, de prudence écologique, d'ouverture culturelle, d'économie solidaire, et ce entre les générations et les multiples territoires. (Gagnon 1998, p.6) (nous soulignons)

L'information constitue une composante clé de l'atteinte de cet objectif. Parmi les outils de planification et de gestion territoriale, le principe 17 de la *Déclaration de Rio* reconnaît explicitement le rôle de l'évaluation environnementale (ÉE) comme outil d'application du DD. L'ÉE et l'ÉIE en particulier peuvent contribuer à l'atteinte du DD par la production d'informations précises et structurées sur les impacts, les risques et les conséquences d'action à incidence environnementale et sociale d'un projet d'infrastructure, de politique ou de programme (Bruhn-Tysk et Eklund 2002 ; Clives 1999 ; Jacobs et Sadler 1990).

1.1.3 Évaluation des impacts environnementaux : champ de pratique

1.1.3.1 Contexte d'émergence

L'évaluation environnementale (ÉE) a été introduite en 1970 avec l'adoption aux Etats-Unis de la National Environmental Policy Act (NEPA). La NEPA assujettit les agences fédérales américaines à l'obligation de soumettre les projets qu'elles entreprennent, financent ou autorisent à un processus d'évaluation environnementale (ÉE). L'objectif visé par cette loi consiste à favoriser la prise en compte des considérations environnementales et sociales dans la planification des actions et la prise de décision.

Project planning and decision making should include the integrated consideration of technical, economic, environmental, social, and other factors. Prior to NEPA, technical and economic factors dominated the decision-making process. (Canter 1977, p.1)

Depuis l'adoption de la NEPA, plus d'une centaine de pays et d'organisations publiques et privées à travers le monde appliquent un processus d'évaluation environnementale (ÉE). L'examen de ces processus révèle un grand nombre de formules d'application. Toutefois, dans la très grande majorité des cas, les processus d'ÉE s'inscrivent dans des dispositions institutionnelles, et constituent le fondement pour autoriser les projets à incidence environnementale et pour en établir les conditions de réalisation. Dans certaines juridictions comme au Québec, le processus d'ÉE a été intégré au régime général de protection de l'environnement qui comporte l'obligation, pour les promoteurs – privés ou publics – d'activités susceptibles de modifier l'environnement, de demander une autorisation.

La composante centrale de la NEPA est la mise en place d'une procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) ou encore «étude d'impact sur l'environnement». Pendant longtemps et encore aujourd'hui on utilise comme synonymes les termes «évaluation environnementale (ÉE)» et «évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE)». Cependant, il s'agit de deux notions différentes.

L'évaluation environnementale est un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources et des systèmes naturels, afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général ainsi qu'à prévoir et à gérer les impacts négatifs et les conséquences de propositions d'aménagement en particulier. [...]

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

Cette confusion origine sans doute du fait que les premiers processus d'ÉE étaient principalement axés sur l'ÉIE. L'ÉIE constitue un évolution importante par rapport à la situation qui prévalait jusqu'alors où la faisabilité technique et économique

constituaient les seuls critères de réalisation des projets. Depuis l'adoption de la NEPA, l'ÉE et l'ÉIE ont connu de nombreux développements (FIGURE 1.1). En ce qui concerne l'ÉE, d'autres processus que l'ÉIE se sont ajoutés :

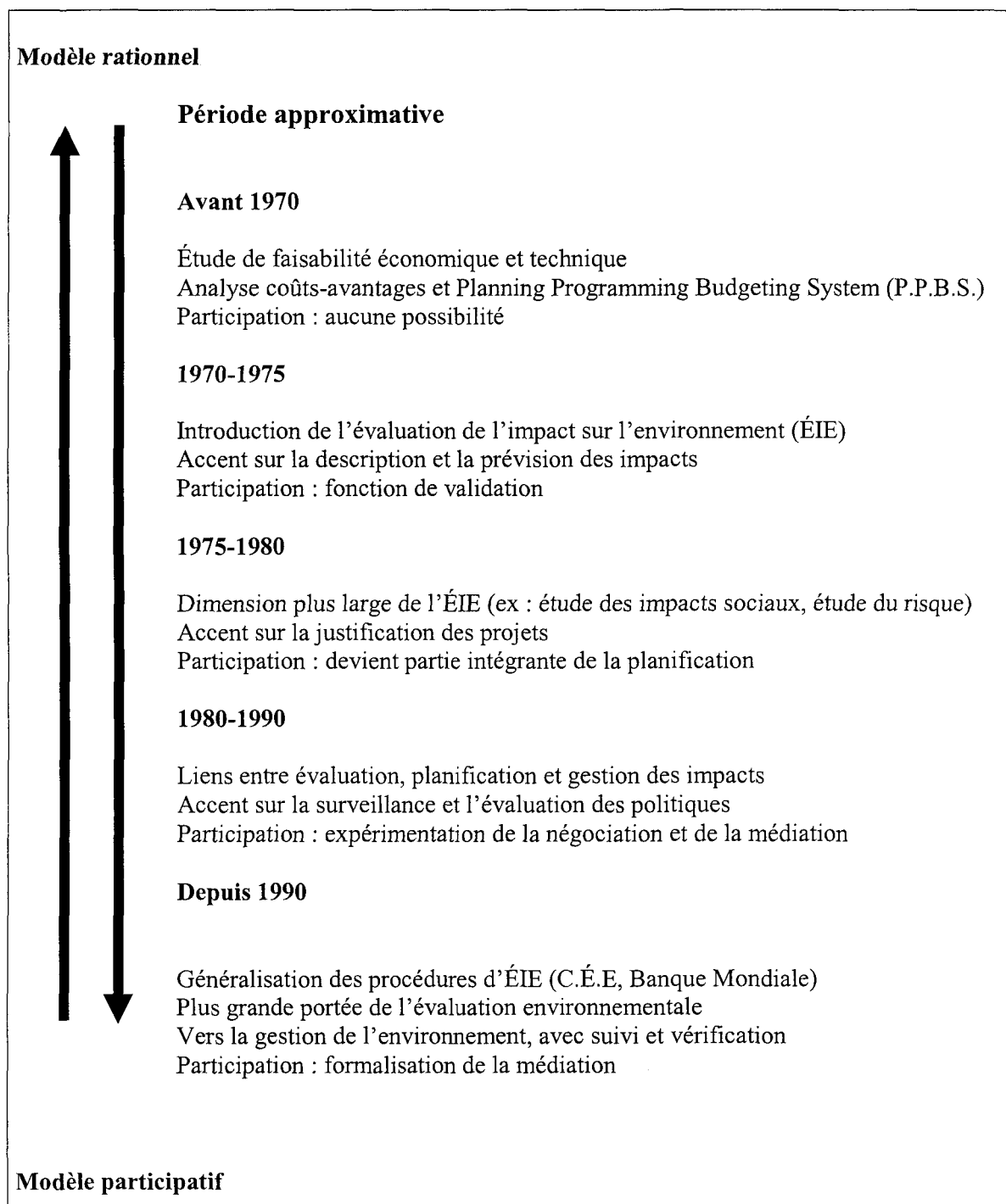
- Les études et stratégies : état de l'environnement et de sa gestion à l'échelle nationale; action environnementale à l'échelle nationale; gestion d'entreprise;
- L'évaluation environnementale stratégique : plans, programmes et politiques; secteurs (énergie, mines, tourisme...), investissements régionaux;
- L'évaluation du cycle de vie : énergie et matériaux utilisés et émis dans l'environnement depuis la conception d'un produit jusqu'à son élimination;
- L'évaluation environnementale interne : activités de planification, de construction ou de modernisation au sein de l'entreprise et déléguées au gestionnaire de projet;
- L'audit d'environnement : conformité des opérations avec les lois, règlements, programmes ou politique de l'entreprise ou de l'État. (André 1999, p.2)

L'évaluation des impacts sociaux (ÉIS), le suivi environnemental (SE) et l'élargissement de la participation du public constituent les principaux axes de développement de l'ÉIE, sur lesquels il importe de s'attarder.

1.1.3.2 Évaluation des impacts sociaux

Le terme «environnement» tel que défini et/ou interprété dans les textes législatifs instituant les processus d'ÉE inclut généralement le milieu humain. Aux États-Unis, les articles 101 et 102 de la *National Environmental Policy Act* (NEPA) prévoient que les impacts sociaux devront être considérés dans l'évaluation des impacts. L'article 1508 du règlement d'application prévoit également la réalisation d'une étude sur les impacts sociaux directs et indirects ainsi que sur les impacts culturels (Finsterbusch 1995 p.21).

Figure 1.1 Évaluation environnementale : phases et tendances



Source : Gauthier 1998, p.17

Au Canada, dans l'interprétation des dispositions du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* (ci-après le Décret sur les lignes directrices) fait par la Cour suprême dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des transports, (1992) 1 R.C.S 3, JE 92-180*, le concept de «qualité de l'environnement» ne se limite pas à l'environnement biophysique. Selon la Cour, l'environnement est un sujet diffus, et sous réserve des impératifs constitutionnels, les conséquences éventuelles d'un changement environnemental sur le gagne-pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité font partie intégrante de la prise de décision concernant les questions ayant une incidence sur l'environnement. La définition du terme «effets environnementaux» dans la *Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale* (L.C., 1992, chap.37) – qui remplaça le *Décret sur les lignes directrices* en 1992 – inclut notamment les répercussions en matière sanitaire et socio-économique. Au Québec, l'article 3 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.9.) prévoit parmi les paramètres devant être inclus dans l'étude d'impact : «un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement physiques et humaines susceptibles d'être touchées par le projet».

L'évaluation des impacts sociaux (ÉIS) est un processus systématique qui vise à déterminer les impacts induits par un projet de développement ou un changement de politique. Burdge (1990) définit l'évaluation des impacts sociaux comme suit:

L'ÉIS est un processus systématique qui vise à déterminer les impacts sur la qualité de vie au quotidien de personnes dont l'environnement est affecté par une intervention physique ou un changement de politique. L'ÉIS commence par un état des lieux et une description des composantes susceptibles d'être affectées dans l'avenir, de manière à estimer les impacts sur la communauté une fois l'intervention ou le changement de politique réalisés. L'ÉIS est important à l'étape de la surveillance des impacts en vue de mesurer les impacts réels par rapport aux impacts prédits. (Burdge 1990, p.88) (traduction libre)

Selon Burdge (1990) l'évaluation des impacts sociaux n'est pas uniquement un processus de prédiction des impacts, mais un processus de mesure du changement qui s'inscrit dans un continuum temporel qui déborde le cadre l'ÉIE à proprement parler.

Les caractéristiques de l'évaluation des impacts sociaux sont:

1. L'ÉIS est un effort systématique visant à identifier, analyser et évaluer les impacts sociaux d'une proposition d'intervention ou de changement de politique sur les individus et les groupes sociaux dans une communauté ou à l'échelle de l'ensemble de la communauté en amont du processus décisionnel de manière à ce que l'information émanant de l'ÉIS influence la décision;
2. L'ÉIS constitue un moyen d'élaborer des solutions de rechange à celle envisagée et de déterminer toute la gamme des conséquences pour chacune de ces solutions;
3. L'ÉIS accroît les connaissances du promoteur et de la communauté affectée;
4. L'ÉIS contribue à sensibiliser la communauté et à augmenter son niveau de connaissance concernant les conséquences d'une intervention; elle place les résidents dans une meilleure situation pour comprendre l'ensemble des implications liées à la réalisation de l'action proposée;
5. Dans la perspective où la communauté affectée souhaite néanmoins la réalisation de l'intervention, le processus d'ÉIS comporte l'adoption de mesures de compensation ou d'atténuation des impacts sociaux. (Burdge 1990, p.83) (traduction libre)

Malgré l'élargissement progressif de l'ÉIE aux répercussions sociales et la mesure du changement, les praticiens s'interrogent à savoir jusqu'à quel point celles-ci sont étudiées de manière systématique et approfondie. Malgré certaines initiatives législatives, les considérations portant sur les impacts sociaux et économiques continuent d'être le parent pauvre de l'évaluation environnementale (Glasson & Heany 1993 ; Morris et Therivel 1995).

Aux Etats-Unis les considérations sociales ont occupé une place marginale dans les premières ÉIE réalisées en application des dispositions de la NEPA :

Même si la dimension sociale est mentionnée dans la loi sur la politique nationale en environnement [NEPA], celle-ci était rarement développée avec beaucoup de détails dans les premières études d'impact. Il est difficile d'affirmer que des projets spécifiques ont été approuvés, rejetés ou modifiés de façon radicale sur la base d'une évaluation des impacts sociaux. Cependant, plusieurs décisions ont été affectées par la reconnaissance de facteurs sociaux mais de façon plus subtile et indirecte. (Freudenberg, 1986). (Taylor et al 1990, p.2) (traduction libre)

Comme le signale Finsterbusch (1995), les interprétations subséquentes de ces dispositions par les tribunaux créèrent beaucoup d'ambiguïtés quant aux exigences réelles que cela entraîne dans la réalisation des études d'impact. Il apparaît clairement que l'évaluation des impacts sociaux est directement liée aux changements de l'environnement physique. (p.21)

Par ailleurs, une étude réalisée en Grande-Bretagne démontre que seulement 43% des études d'impact réalisées dans ce pays entre 1988 et 1992 prenaient en compte les impacts socio-économiques. De plus, parmi ces études, seulement 36% étaient jugées satisfaisantes au regard de l'évaluation des impacts économiques et 15% traitaient des impacts sociaux de façon adéquate (Morris et Therivel 1995, p.11).

Au Québec, Gagnon (1995) constate que les incidences sociales à l'échelle locale sont plus ou moins évacuées des études de répercussions des mégaprojets industriels. L'auteure relève de nombreuses lacunes dans la méthodologie qu'elle juge inadéquate et insuffisante. Les lacunes identifiées par l'auteure sont :

- La méthodologie est le plus souvent réduite à une sorte de *check-list* comprenant quelques variables classiques, mesurées quantitativement par des sous-contractants de la firme d'ingénieurs chargée du projet.
- Le mandat de la firme consiste généralement à démontrer que le projet a peu d'impacts majeurs et que les impacts mineurs peuvent être maîtrisés ou mitigés.
- Les impacts sociaux sont conçus, traités, et quantifiés dans une relation binaire, c'est-à-dire de cause (projet) à effet (incidences sur le territoire à l'étude), selon un paradigme positiviste.
- Si un projet passe par le filtre de l'examen public, ce dernier a le fardeau de la preuve (à l'étape des audiences seulement, soit en bout de piste), c'est-à-dire que le public devra identifier, sans budget et sans expertise, les impacts sociaux appréhendés.» (p.67)

Enfin, Freudenberg et Olsen (1983), soulignent l'importance de faire la distinction entre l'information portant sur les opinions – sur la réalisation d'un projet par exemple – et celle portant sur les conséquences sociales.

«... l'information sur les opinions n'est pas nécessairement la même chose que l'information sur les conséquences sociales. Les données concernant les opinions avant la réalisation d'un projet ou d'un changement de politique [...] sont importantes en soi. Mais l'information sur les attitudes n'est tout simplement pas la même chose que les informations sur les conséquences éventuelles...» (Freudenberg & Olsen 1983, p.72)

Aussi, comme le démontrent les auteurs, le fait de bénéficier de l'appui populaire ne signifie pas que les projets n'entraînent pas d'impacts sociaux. Ils citent à cet égard l'exemple d'un projet de construction d'une centrale thermique au charbon. Parmi les deux sites retenus, le premier était situé dans une région rurale et le deuxième en périphérie d'une zone urbaine. Dans le premier cas, le projet bénéficiait de l'appui de la communauté qui y voyait une source de développement économique. Dans le deuxième cas, la population s'opposait au projet craignant notamment l'effet des émissions atmosphériques sur la santé. Pourtant, suite à une évaluation des impacts sociaux, il s'est avéré que les impacts de la réalisation du projet seraient beaucoup plus importants dans le premier site que dans le deuxième. Aussi, le niveau élevé d'acceptabilité sociale révélé par les résultats d'une consultation ne peut être interpréter comme une absence d'impact et ne constitue pas à cet égard un indicateur fiable des impacts sociaux potentiels d'un projet. Un autre domaine de l'ÉE sujet à amélioration concerne le suivi environnemental (SE).

1.1.3.3 Suivi des impacts

L'expression «suivi» ou «surveillance» environnemental est un terme générique qui désigne plusieurs types d'activités. Sadler (1996) en distingue trois.

- Surveillance des paramètres:
Désigne une mesure systématique et itérative des paramètres environnementaux qui commence avant la réalisation du projet et permet de déterminer leur variation naturelle.
- Surveillance des impacts:
Décrit les mesures effectuées pendant la réalisation du projet en vue de détecter tout changement provoqué par le projet en question.

- Surveillance de la conformité:

Peut être un échantillonnage périodique ou une mesure des résultats d'une activité pour vérifier si les émissions sont conformes aux dispositions légales. (Sadler 1996, p.156)

Le terme «suivi» se traduit en anglais par le terme «follow-up». Spalding (1993) distingue deux activités :

- Monitoring

Monitoring is carried out to observe compliance with mitigation measures and to detect predicted, and unexpected, environmental changes. [...]

- Ex-post evaluation:

Ex-post evaluation implies a hindsight analysis of the EIA process and actual environmental changes which generates information for future environmental assessments. (Spalding 1993, p.65)

L'étude sur l'efficacité de l'ÉE distingue cinq buts au suivi des impacts:

- assurer l'exécution des conditions d'approbation des projets;
- vérifier le respect des normes environnementales et la performance environnementale;
- composer avec les changements et les circonstances imprévues;
- adapter les plans d'atténuation et de gestion en conséquence;
- 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, p.154)

Munro et al. (1986) insistent sur le caractère dynamique de l'ÉE qui implique la mise en place d'un processus d'évaluation en continu et itératif que nous associons au suivi :

... l'évaluation environnementale est un processus en continu dans le cadre duquel les questions sont continuellement soulevées et résolues, et parfois soumises à nouveau à l'analyse suite à de nouvelles informations émergeant d'une nouvelle prise de conscience ou d'événements inattendus. (Everitt and Sonntag 1985). (p.24)

L'information recueillie à une étape ne sert pas uniquement à l'étape suivante comme dans un processus linéaire d'ÉE, mais elle est utilisée pour reprendre

certaines opérations. Enfin, le SE augmente la capacité à prédire les impacts et améliore les projets. (Ortolano 1995; Berkes 1988;)¹⁰

Gagnon (1995) propose l'évaluation intégrée des impacts sociaux (ÉIIS) (voir FIGURE 1.2). L'ÉIIS s'inscrit dans les plus récents développements réalisés dans le champ de l'ÉE en intégrant : 1) l'évaluation des impacts sociaux; 2) un processus de suivi «social» axé sur l'apprentissage des acteurs sociaux; 3) des pratiques participative interactives axées sur l'échange; 4) un processus itératif de questionnement dans lequel sont intégrés différentes dimensions, orientations de développement, planification, programmes, politiques, plans de projet.

Près de 30 ans après la mise en place des principaux régimes publics d'ÉIE, l'étude internationale sur l'efficacité de l'ÉE (Sadler 1996) souligne que les mécanismes de suivi environnemental (SE) sont peu développés, surtout en comparaison des activités préalables à la décision.¹¹ Or, l'analyse des pratiques révèle le peu de fiabilité des prévisions des impacts et le caractère limité et ponctuel des ÉIE. Le SE apparaît donc primordial «pour doter le processus d'évaluation d'une fonction de contrôle de la qualité postérieure à la décision.» (p. 160).

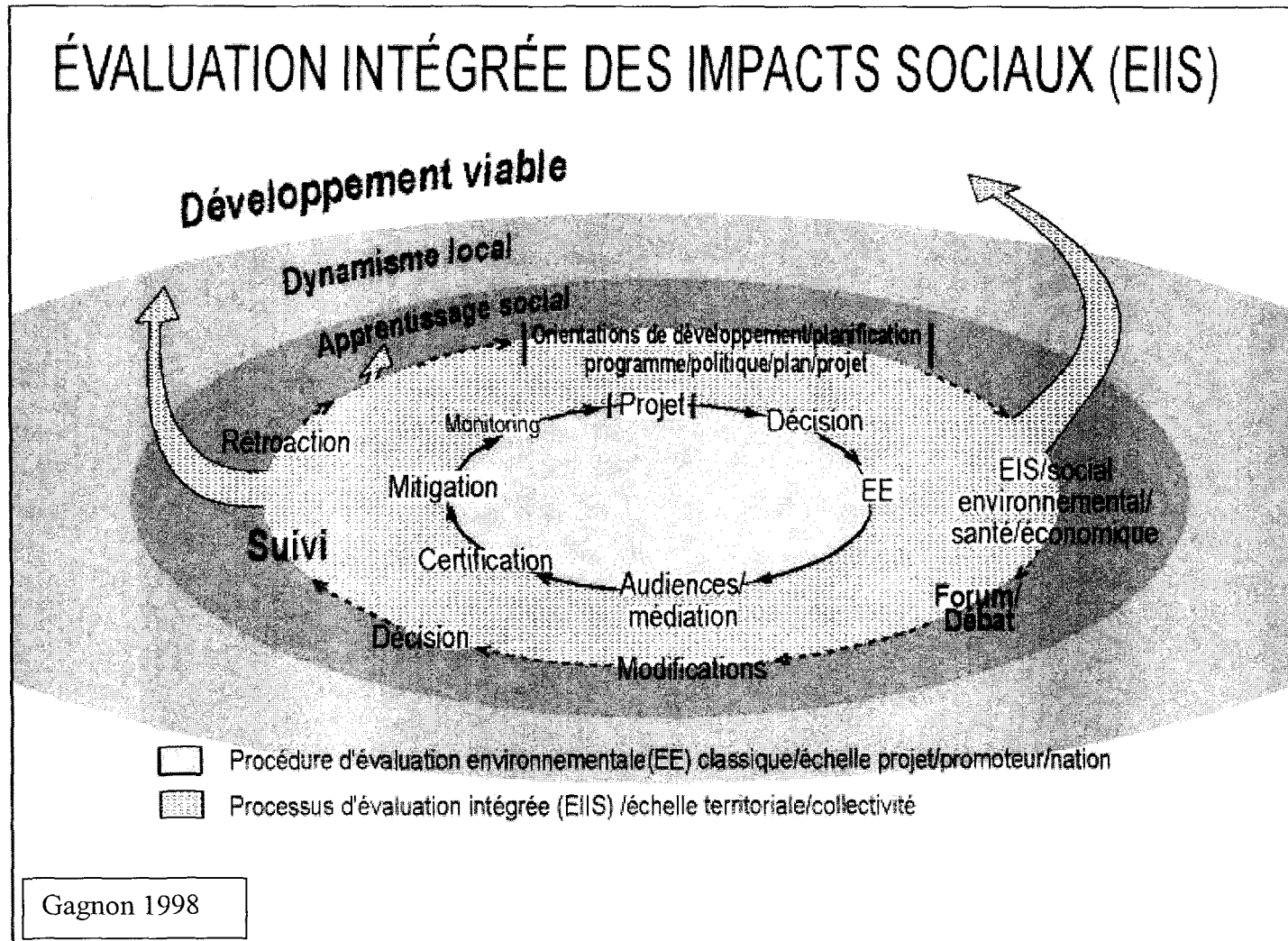
1.1.3.4 Dispositifs participatifs

Le droit du public de participer aux décisions d'environnement a été reconnu dans la première loi instituant un processus d'ÉE. En effet, la National Environmental Policy Act (NEPA) prévoit que les agences du gouvernement fédéral doivent faire certains efforts pour intégrer le public dans leur processus décisionnel :

¹⁰ Sur la pertinence du suivi voir également : Arts, Jos, Henk Voodg. 1996; Ortolano, L. et A. Shepherd 1995 ; Berkes, F . 1988.

¹¹ Sur les raisons expliquant le peu d'importance accordée au suivi voir: Kakonge, J. 1998; Arts, Jos, Henk Voodg. 1996;

Figure 1.2 Modèle d'évaluation intégrée des impacts sociaux



Since 1969, under NEPA regulations, agencies are required to make diligent efforts to involve the public in the various statutory procedures and provide notice of hearings, public meetings, and the availability of environmental documents. (Gilpin 1995, p.63)

Au Canada, la participation du public à l'ÉE est exigée de façon explicite par les lois dans sept provinces dont le Québec, ainsi que par le gouvernement fédéral. Au Québec, la PÉEIE comporte l'obligation de rendre public l'étude d'impact et les documents afférents, ainsi que la possibilité de tenir une enquête et une audience publiques sur le projet.

Toutefois, les modalités relatives à la participation varient considérablement d'une juridiction à l'autre, notamment en ce qui concerne le moment et l'ampleur de la participation. La plupart des processus d'ÉE comportent de rendre publique l'information sur le projet, incluant une description plus ou moins détaillée de ses principales composantes et de ses impacts sur l'environnement. Également, certains processus prévoient la possibilité de tenir des consultations : contacts informels avec les principaux groupes d'intérêts, réunions informelles, ateliers, groupes consultatifs, questionnaires, assemblées publiques, etc.

En ce qui concerne le moment de la participation, le reproche le plus souvent adressé est que la participation intervient en fin de processus, c'est-à-dire lorsque que le rapport d'ÉE est rendu public pour en commenter les résultats comme c'est le cas dans la PÉEIE. Aussi, de plus en plus de processus d'ÉE prévoient la participation du public aux étapes du *tri préliminaire*¹² et du *cadrage*¹³. Également, nous assistons

¹² «Le tri préliminaire est une phase d'analyse initiale qui permet d'évaluer l'ampleur de l'évaluation environnementale requise et de déterminer si l'ÉE doit être détaillée (OCDE 1992a).» (André 1999, p.48) Le tri préliminaire intervient avant d'entreprendre le processus formel d'ÉE. Plusieurs juridictions utilisent le tri préliminaire comme méthode pour déterminer l'assujettissement de certains projets au processus étendu d'ÉE. C'est le cas notamment du processus canadien d'évaluation environnementale.

¹³ «Le cadrage [...] est la phase du processus pendant laquelle l'autorité compétente, une fois qu'elle a établi la nécessité d'une étude d'impact, peut «se faire une idée sur les principaux problèmes d'environnement soulevés par le projet, sur le calendrier et le champ des analyses à effectuer, sur les sources de connaissances spécialisées à utiliser et sur les mesures d'atténuation à envisager» (OCDE 1992a :14.) (André 1999, p.50)

depuis quelques années à l'émergence, notamment au Canada et au Québec, de comités multipartites de suivi. Ces comités s'inscrivent dans une tendance chez les organismes publics et privés à faire participer les citoyens à la «gestion de l'environnement». Cette tendance découle également d'initiatives de citoyens, et d'organismes privés – entreprises – et publics – municipalités – suite à la controverse suscitée par un projet à être réalisé ou un problème environnemental existant.

Cependant, malgré ces développements récents, la portée de la participation est limitée par la position qu'occupe l'ÉIE dans le processus décisionnel. Comme le soulignent Ortolano et Shepherd (1995) à cet égard, l'ÉIE intervient après que les principales composantes du projet aient été décidées, incluant le choix du site lorsqu'il s'agit d'un projet physique. Aussi, selon les auteurs nous serions en présence de processus d'implantation; on choisit tel site, telle solution technique ou telle modalité d'exécution *a priori*, et par la suite on s'efforce de justifier ces décisions et d'en réduire les impacts en réalisant l'étude d'impact exigée:

... L'ÉIE est faite normalement après que les planificateurs et les décideurs aient pris position sur une projet d'intervention. Dans ce contexte l'ÉIE consiste pour une part importante à trouver des solutions à un projet déjà accepté. Comme le soulignent Ensminger and McLean (1993: 48-49), "les décisions importantes, incluant celles de procéder à l'intervention et le choix du site interviennent souvent avant que l'ÉIE soit réalisée. L'ÉIE est conçue en appui de ces décisions." Cette utilisation de l'ÉIE comme justification *ex post facto* des décisions illustre l'insuccès de l'intégration de l'ÉIE dans la planification des projets que nous nommerons ci-après «le problème d'intégration».

Le problème d'intégration persistera tant et aussi longtemps que les promoteurs réaliseront l'ÉIE après que le projet soit bien défini et que les probabilités de son financement et de l'obtention des approbations nécessaires soient élevées. (Ortolano et Shepherd 1995, p.15)
(traduction libre)

Cette situation est dénoncée également par Sadler (1996) concernant l'approche canadienne qu'il qualifie de réactive. Selon l'auteur, le cadre de la planification nécessaire pour une évaluation systématique des impacts est sous-développé, diminuant d'autant l'efficacité de l'ÉIE. Également, il est très difficile d'appliquer l'ÉIE dans le contexte où les politiques, notamment dans le domaine de la gestion

des richesses naturelles et de l'environnement, sont vagues et ambiguës, voire même contradictoires :

Pour l'essentiel, les cadres de la planification nécessaires pour une évaluation systématique des impacts sont peu développés au Canada. En conséquence, la contribution potentielle de l'évaluation des impacts à la gestion environnementale est largement non réalisée. [...]

... le problème ne réside par dans l'ÉIE, mais dans le processus de gestion des ressources et la planification du développement auquel est intégrée l'ÉIE. Ce genre de discontinuité structurelle a des répercussions importantes sur la prise de décision. Il est difficile d'appliquer l'ÉIE de façon productive lorsque: (1) les politiques qui encadrent les projets sont vagues, ambiguës et conflictuelles; et/ou (2) les analyses de justification du projet (besoins et alternatives) sont de façon implicite ou suspecte ordonnées au préalable. (p.108, 109) (traduction libre)

Outre les lacunes structurelles liées à l'intégration de l'ÉIE au processus décisionnel, les méthodes d'évaluation utilisées notamment au Québec n'offrent pas un cadre théorique adéquat pour réaliser l'ÉIE dans un contexte multi-acteurs. La méthode descriptive utilisée le plus couramment consiste à dresser un «dossier d'étude d'impact» qui comprend généralement :

- une description du projet visé et de ses variantes ;
- une identification des principaux effets économiques et environnementaux ;
- une identification des individus, des groupes, des écosystèmes et des espaces touchés ;
- une description des effets (la description des effets se fait habituellement au moyen d'indicateurs utilisant des mesures de type quantitatif ou, quand la chose est impossible, des mesures de type qualitatif) ;
- une identification des principaux problèmes et des mesures de mitigation envisagées. (Côté 1997, p.39)

L'information en provenance des intervenants à la consultation est contenue dans un section distincte du dossier d'étude d'impact. Elle comporte habituellement un sommaire des thèmes abordés et des problèmes soulevés, ainsi que les réponses et les solutions apportées. Cette information n'est donc pas utilisée pour les fins de la

réalisation de l'ÉIE qui relève des évaluateurs experts, mais est traitée à part, ce qui en diminue considérablement la portée.

En effet, il est important de mentionner à cet égard que même si l'ÉIE se fait de façon raisonnée, s'appuyant sur des critères objectifs comme la durée, l'intensité et l'étendue des effets d'une action sur l'environnement, elle implique néanmoins des jugements de valeur, et partant peut devenir l'objet de désaccords à chaque étape de sa réalisation : 1) l'identification des enjeux ; 2) la structuration des enjeux sous la forme de critères ; 3) l'évaluation des critères ; 4) l'agrégation des résultats.

L'identification des enjeux ne se réduit pas à énumérer les revendications de chaque intervenant à une controverse. Comme le notent Limoges et al. (1993), dans une controverse, chaque participant construit un *univers de pertinence* composé d'une variété d'entités (personnes, institutions, organismes vivants, objets, processus, énoncés de politiques, valeurs, etc.). «Les énoncés (mémoires, interventions au cours des audiences) de chaque participant à une controverse publique mobilisent un nombre limité de telles entités et établissent entre elles les relations qui leur paraissent pertinentes. Éléments et relations pertinents peuvent être les mêmes ou varier selon les intervenants» (p.105). De plus, «[c]haque participant définit ce qu'il croit être les questions les plus importantes (précise la problématique) et formule des recommandations ou commentaires qui se présentent généralement comme des solutions aux problèmes qu'il vient d'identifier» (p.105).

La structuration des enjeux sous la forme de critères consiste à rechercher d'abord les conséquences de l'action envisagée et de les décomposer en conséquences élémentaires. Ce sont les conséquences élémentaires qui désigneront les critères d'évaluation (Schärlig 1988, p.57). Le choix des critères constitue une des composantes importantes de la construction du problème et peut devenir l'objet de désaccords.

L'évaluation procède de deux étapes distinctes: mesurer les effets et évaluer l'impact. «Il est utile d'introduire à ce niveau la distinction effectuée par certains auteurs entre *effets* et *impacts*. Cette distinction a pour but de préciser la notion de prédiction de l'effet, dans le sens de la modification physique, chimique, spatiale, etc. par rapport à la notion de sa signification, sous la forme d'impact sur l'environnement naturel ou sur l'homme. [...] L'**effet** décrit un événement qui est la conséquence objective de l'action envisagée (ex. déboisement de x m²). L'**impact** est la transposition subjective de cet événement sur une échelle de valeurs; il est le résultat d'une comparaison entre deux états; un état qui résulte de l'action envisagée et un état de référence.» (Simos 1991, p.14)

À l'étape de l'agrégation des résultats, des désaccords peuvent également survenir en ce qui concerne l'importance relative des indicateurs (critères); ainsi, un groupe d'intérêt économique n'accordera pas la même importance aux facteurs environnementaux qu'un groupe écologiste.

Les méthodes d'évaluation utilisées au Québec n'offrent pas un cadre théorique adéquat permettant d'établir clairement la distinction entre les données factuelles et les jugements de valeur et, partant, d'intégrer les valeurs et les préférences du public à l'étape de l'agrégation des résultats; étapes, rappelons le, où sur la base des performances obtenues par les actions potentielles au regard de chaque critère, on doit déterminer laquelle des actions choisir.

Plusieurs approches sont alors possibles. L'approche méthodologique qui a été la plus utilisée à ce jour au Québec, l'approche dite «descriptive», renonce à encadrer le processus d'évaluation dans une méthodologie d'agrégation particulière. L'approche descriptive la plus courante consiste à dresser un «*dossier d'étude d'impact*» comprenant généralement: une description du projet visé et de ses variantes, une identification des principaux effets économiques et environnementaux; une identification des individus, des groupes, des écosystèmes et des espaces touchés, une

description des effets (la description des effets se fait habituellement au moyen d'indicateurs utilisant des mesures de type quantitatif ou quand la chose est impossible des mesures de type qualitatif), une identification des principaux enjeux et des principaux problèmes. Les résultats sont habituellement présentés en utilisant les unités de mesure propre à chaque critère et à chaque indicateur choisi pour mesurer les effets, et sont accompagnés des commentaires de l'évaluateur.

L'approche descriptive a pour caractéristique principale de laisser toute latitude à l'évaluateur:

L'approche descriptive comporte aussi des lacunes évidentes. En laissant toute la latitude possible aux évaluateurs, elle laisse aussi place à l'arbitraire. [...] L'absence de bases théoriques rend incertaine la démarche des évaluateurs. Elle peut être pour eux une source importante de malaise. De plus, elle peut très souvent laisser les relations inter-personnelles, les opinions personnelles et les considérations subjectives interférer dans un processus d'évaluation où les balises manquent. (BAPE 1987, pp.65, 64)

Le même type de problème se pose au niveau du suivi des impacts sociaux et environnementaux. Mais les constats qui ressortent des expériences de collaboration multipartites réalisées à ce jour portent davantage sur des questions d'ordre organisationnel et sur les conditions de la participation. Une étude récente réalisée sur dix comités de suivi (CS) au Québec (Gagnon, C., L. Lepage et al., 2002) font apparaître :

- les difficultés relatives à la constitution des CS (composition, mandat, mode de fonctionnement) ;¹⁴
- le manque de ressources humaines et financières;
- l'impossibilité pour certains CS à avoir recours à des sources d'expertise diversifiées pour des fins de vulgarisation, de formation et de contre expertise;¹⁵

¹⁴ Le rôle et les pouvoirs réels de ces comités ne sont pas non plus toujours clairement définis (Durst 1994). Voir également : Penn, A. (1996)

¹⁵ Durst (1994) souligne que les participants connaissent leur milieu mais ne possèdent pas les connaissances nécessaires pour comprendre et analyser ce qui se passe.

- l'absence de mécanismes de rétroaction pour assurer l'imputabilité des membres des CS ;¹⁶
- l'absence d'études sur les impacts sociaux des projets;
- la diffusion de l'information: une activité importante pour les membres des CS;
- l'essoufflement des membres des CS sur le long terme.¹⁷

Dans la littérature scientifique, la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts sociaux et environnementaux est analysée sur plusieurs plans. Certaines études s'appuient sur des critères normatifs – démocratisation des processus décisionnels – , d'autres sur les objectifs des intervenants ; ceux des promoteurs – publics ou privés – qui cherchent à obtenir l'acceptation sociale de leur projet et ceux des personnes potentiellement affectées ou concernées qui cherchent à influencer les décisions dans le sens de leurs préoccupations et de leurs intérêts. L'accès au processus décisionnel, le moment, l'ampleur et l'étendue de la participation sont des thèmes récurrents dans la littérature scientifique sur la participation. Mais, au-delà des conditions de la participation et du pouvoir d'intervention plus ou moins étendu accordé aux acteurs sociaux au processus décisionnel, plusieurs critiques auxquelles nous nous intéressons plus particulièrement dans la présente étude portent sur les limites théoriques de la participation.

Ces critiques soulèvent la question des relations de pouvoir existant au sein de la société, et dont la manifestation ne se trouve pas uniquement dans le jeu des rapports de force entre acteurs sociaux – lors de la négociation des conditions de réalisation

¹⁶ Lynn, F. et G. J. Busenberg (1995) soulèvent le problème de la représentativité de ces comités sur le plan des caractéristiques socio-économiques de leurs membres au regard de la communauté en général et des mécanismes assurant leur imputabilité.

¹⁷ Selon Durst (1994) l'implication à long terme des citoyens dans un tel processus pose problème compte tenu des limites de temps et de ressources des participants dont plusieurs travaillent, participent déjà à d'autres organismes et ont de nombreuses responsabilités. Voir également Abramson (1991)

de projets controversés par exemple – mais aussi dans les normes et dans les pratiques sociales et culturelles existantes ou en construction, et dont les dispositifs participatifs ne seraient que le prolongement. Sur le plan de la recherche ces critiques nous invitent à étudier les dispositifs participatifs dans le contexte social de leur mise en œuvre, ce dont il sera question dans la prochaine section.

1.2 PROBLÉMATIQUE : PARTICIPATION, POUVOIR ET CONSTRUCTION DE LA CONNAISSANCE

Selon le sociologue Alain Touraine (1973), même si la société n'est pas assurée par l'intégration à un système de valeurs, mais en fonction des négociations et des transactions qui s'établissent entre les divers groupes d'intérêt, l'état d'une société n'est pas entièrement le résultat de ses décisions et de ses transactions. «[L]es revendications ne sont pas toutes négociables ; au-delà des processus politiques et les limitants existent à la fois des orientations définissant un champ culturel et social, qualitativement différent d'autres et des rapports de domination et de pouvoir. Il n'existe pas de société qui ne soit comme un iceberg; la partie émergée, celle de la conscience, des décisions, des transactions est plus petite que la partie immergée, celle de l'impossible, de l'interdit, de la répression, de la domination. Aucun mécanisme de planification de concertation ou de transaction ne peut intégrer l'ensemble des conflits.» (1973, p.56) (nous soulignons)

Aussi, en se demandant comment rendre compte de la vie sociale, Touraine (1973) avance deux propositions :

- une société est un ensemble défini et délimité par des orientations sociales et culturelles qui ne sont pas la propriété d'une catégorie d'acteurs, mais sont le champ des rapports sociaux ; et,
- une société est un ensemble de rapports sociaux, est produite par des acteurs à travers leurs formes de conflit et de coopération.

En somme, comme le suggère Touraine, les relations de pouvoir entre les acteurs sociaux ne se déroulent pas toutes sur le terrain d'une discussion ouverte des coûts-

avantages d'une action, mais bien sur celui de la définition même de ce que dernier appelle l'*historicité*¹⁸, c'est-à-dire la capacité de la société de reproduire son propre champ social et culturel, son propre milieu historique.

Les considérations soulevées par Touraine font écho à celles de Kothari (2001). L'auteure s'attaque à la représentation du pouvoir qui prévaut dans l'approche participative du développement, et qui situe ce dernier exclusivement dans des rapports dichotomiques entre l'entité qui en détient légalement l'usage (gouvernants) et les administrés (gouvernés), entre le centre et la périphérie, entre le Nord et le Sud. Selon Kothari, l'attention presque exclusive portée à l'échelle micro et aux personnes qui sont considérées comme sans pouvoir et marginales reproduit une vision simpliste du pouvoir ; une vision selon laquelle les lieux du pouvoir et du contrôle social se situent exclusivement au niveau macro ou des institutions centrales. Cette dichotomie renforce le postulat que les détenteurs de pouvoir se trouvent dans les institutions centrales et que ceux qui sont assujettis au pouvoir se trouvent au niveau local ou régional. De là, l'idée de la valorisation des savoirs locaux et de la possibilité de créer un processus d'*empowerment* en faisant participer les personnes à l'échelle locale.

En s'appuyant sur les travaux de Michel Foucault¹⁹, cette auteure avance plutôt que le pouvoir est partout et peut être analysé à travers la création des normes et des pratiques sociales et culturelles en usage à tous les niveaux de la vie sociale.

¹⁸ La capacité de la société de produire son propre champ social et culturel et son propre milieu historique suppose :

- 1) la capacité symbolique de la société de construire un système de connaissance et des instruments techniques par lesquels elle intervient dans son propre fonctionnement;
- 2) la possession des moyens d'investissement (moyens matériels);
- 3) la création d'un mode culturel vu à l'intérieur d'un système conceptuel par lequel la société réfléchit sur soi, en saisissant sa propre capacité d'action d'une manière qui définit le champ des rapports sociaux, soit le système d'action historique. (pp.28, 29)

¹⁹ Voir notamment : Foucault, Michel. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Acom House, 333 p.

Contrairement à la représentation dichotomique qui en est faite habituellement, le pouvoir n'est pas assimilable à des catégories spécifiques ou localisables et à des lieux précis. Les notions de «savoir populaire», «savoir local», «savoir vernaculaire» identifiées à une catégorie de savoir particulière seraient inadéquates. La connaissance est culturellement, socialement et politiquement construite et est continuellement reformulée en tant qu'une construction normative puissante. La connaissance est une accumulation de normes sociales, de rituels et de pratiques qui, loin d'être isolée des relations de pouvoir, est imbriquée dans celles-ci.

Par ailleurs, contrairement au postulat répandu voulant que la participation des acteurs sociaux aux processus décisionnels permette la réalisation de projets mieux adaptés à la réalité locale et suscite des processus d'*empowerment* (ou prise en charge du développement)²⁰ à l'échelle locale, Kothari (2001) défend plutôt la thèse affirmant que la participation encourage la réaffirmation du contrôle et du pouvoir par les acteurs dominants, qu'elle peut conduire à la création de normes sociales à travers l'auto-surveillance et la construction de consensus, et qu'elle «purifie» la connaissance et les espaces de participation à travers la codification, la classification et le contrôle de l'information et son analyse des représentations. (p.142)

Les approches du pouvoir et de la construction de la connaissance défendues par Kothari (2001) nous conduisent à analyser la participation non plus seulement sur le plan de ses modalités et du pouvoir plus ou moins étendu accordé aux acteurs sociaux normalement exclus des processus décisionnels, mais également sur le plan des relations de pouvoir agissant au sein de la société à travers les normes et les pratiques sociales et culturelles existantes ou en construction. L'analyse de la conduite des acteurs constitue à cet égard un révélateur intéressant de ces normes et de ces pratiques sociales et culturelles. Dans la prochaine question il sera question du cadre d'analyse de la participation dans la présente étude.

²⁰ Cette notion sera développée davantage dans le chapitre suivant.

1.3 CADRE D'ANALYSE DE LA PARTICIPATION

Dans la présente étude, nous étudions la participation sur le plan des conditions dans lesquelles elle s'effectue, de la conduite des acteurs sociaux et des résultats. L'étude des conditions de la participation vise à déterminer la nature de l'opportunité de participation offerte aux acteurs sociaux : les participants, le moment de la participation dans le processus décisionnel, le mode participatif, la portée de la participation, etc. Pour étudier le processus, nous nous intéressons à la théorie de l'action communicative «Theory of Communicative Action (TCA)» d'Habermas et l'application qu'en font Webler et Tuler (2000).

L'autre dimension considérée est celle de la conduite des acteurs. Cette dimension s'impose de plus en plus dans les études sur la participation qui s'intéressent à l'attitude des acteurs sociaux et à leur implication dans les dispositifs participatifs (Margerum 1999), à l'effet de facteurs comme la culture et l'histoire pour expliquer le niveau de participation (Botes et Van Rensburg 2000), et aux attitudes et à la capacité des acteurs sociaux à saisir l'opportunité de participation (Palerm 2000). En somme, la prémisse de ces recherches est que les dispositifs participatifs n'interviennent pas dans un *vacuum social*. Dans la présente étude, nous nous intéressons à la conduite des acteurs comme révélateur des normes et des pratiques sociales et culturelles existantes dans le milieu d'accueil, et à leur influence sur l'efficacité de l'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) comme outil favorisant la maîtrise sociale du changement. L'analyse organisationnelle de Crozier et Friedberg (1977) est mise à contribution pour étudier la conduite des acteurs individuels.

Enfin, nous étudions la participation sur le plan des résultats. L'étude des résultats est essentielle dans le contexte d'une réflexion sur la plus-value de la participation des acteurs sociaux aux processus décisionnels. Compte tenu que la présente étude se situe dans le contexte de l'application du concept de développement durable et plus

particulièrement du développement local viable, nous la participation est analysée au regard de deux notions qui y sont apparentées : l'*empowerment* et la construction d'un *capital social* à l'échelle socio-territoriale.

1.3.1 Approche basée sur les conditions de la participation

Certains auteurs se réfèrent au modèle de la démocratie délibérative et de la «*théorie de l'action communicative*» (TAC) d'Habermas comme base théorique à l'étude de la participation (Webler et Tuler 2000; Palerm 1999; (Skollerhorn 1998). Sans la nommer de façon explicite plusieurs études sur la participations se réfère au postulat sur lequel s'appuie la TCA, à savoir que les citoyens possèdent la capacité de participer à un débat, dans la recherche de l'intérêt collectif, suite à une démarche d'apprentissage social menant à une compréhension partagée des problèmes.

Dans un premier temps, nous situons le modèle de la démocratie délibérative par rapport aux deux grandes approches de la démocratie en théorie politique : l'approche libérale et l'approche républicaine. Deuxièmement, nous présentons la TAC et ses limites. Enfin, nous décrivons l'application que font Webler et Tuler (2000) de la TAC et les outils d'analyse retenus.

1.3.1.1 Théories de la démocratie

Il importe de situer l'analyse des nouveaux dispositifs institutionnels de participation du public par rapport à l'approche libérale associée à la pensée politique américaine et aussi par rapport à l'approche républicaine associée à la pensée politique française. Offe et Preuß (1997) décrivent l'une et l'autre des approches de la façon suivante.

L'approche libérale est basée sur un système de contraintes et de contrôles croisés dont les postulats sont les suivants :

- les intérêts se contrôlent les uns les autres au sein d'une société marchande fondée sur la garantie légale de la propriété privée et la liberté contractuelle ;

- les intérêts contrôlent les pouvoirs gouvernementaux par l'intermédiaire d'un réseau dense de droits démocratiques, parmi lesquels les plus importants sont le droit de vote et la liberté de presse ;
- les pouvoirs se contrôlent mutuellement par l'intermédiaire d'un ensemble complexe de droits et de compétences exercés par les représentants de chaque institution politique : États, gouvernement fédéral, présidence, Congrès, Cour suprême et Forces armées.

Il en résulte un régime construit autour de l'idée que chacun est libre de chercher à réaliser sa propre conception du bonheur :

Aucune conception collective du bonheur ou du salut, aucune mission inhérente à tel ou tel groupe particulier ne peut s'accomplir par l'intermédiaire des institutions politiques ; c'est l'activité associative au sein de la société civile qui seule peut en être le vecteur. Le bien commun n'est autre que l'assurance qu'a chaque citoyen de pouvoir jouir en toute quiétude de son bien individuel. (Offe et Preuß (1997), p.209)

Aussi, le problème de l'organisation par l'intermédiaire du gouvernement constitutionnel et de l'autorité de l'État et de la coexistence pacifique des forces et des factions au sein de la société repose sur le principe universaliste du consentement unanime de la multitude à renoncer à l'usage de la violence dans la poursuite des intérêts individuels. La part de liberté que chacun doit abandonner n'est pas censée servir au bien commun, mais simplement garantir la jouissance paisible par chacun de ses biens privés. Sur le plan de qualité morale des citoyens, ceux-ci sont censés être à la fois capables et désireux de respecter l'intérêt commun, en acceptant de respecter un minimum de règles et d'avoir des mœurs civilisées plutôt que de se lancer dans des luttes d'intérêt anarchiques et individualistes. En ce qui concerne la compétence morale, la pensée libérale s'appuie sur des postulats «empiriste» et «réaliste» suivant lesquels les intentions des hommes sont moralement mauvaises et que, partant, l'impact en résultant doit être neutralisé par le processus démocratique.

L'approche républicaine s'appuie plutôt sur la notion «collectiviste» qui est basée sur l'idée de la construction collective d'une conception de l'intérêt général. Dans cette perspective, la Constitution est considérée comme un mécanisme permettant de

promouvoir cette vision globale de l'intérêt général. Il ne s'agit donc plus de neutraliser le danger des factions, mais de permettre aux citoyens d'être de bons citoyens, des citoyens voués à la réalisation de l'intérêt général. Sur le plan de la qualité morale, l'approche républicaine est basée sur les postulats «idéaliste» et «rationnaliste» que les hommes ont naturellement l'intérêt, le désir et la capacité de formuler une vision collective du bien commun. Sur le plan de la compétence morale, le citoyen doit alors s'efforcer de purifier et de transcender ses préférences personnelles supposées myopes et égoïstes afin d'accéder à une version généralisable de sa propre volonté. Le citoyen doit également épurer ses préférences étant donné que la faillibilité de son jugement menace non seulement de faire obstacle à son intérêt mais également de s'éloigner de la volonté générale elle-même.

Comme le soulignent Offe et Preuß (1997) :

«La polarité entre un régime purement fondé sur l'équilibre des pouvoirs et des intérêts et un régime de vertu républicaine à l'état pur n'a que très peu de signification dans la pratique. Mais sa signification théorique est de la plus haute importance, car elle délimite l'espace à l'intérieur duquel les théoriciens de la démocratie peuvent tenter de formuler des solutions synthétiques qui, elles, ont des conséquences pratiques et politiques concrètes. Toute solution de ce type consiste en un compromis raisonné autour du dilemme incontournable de la théorie démocratique et de ses tentatives pour justifier les institutions existantes ou pour en créer de nouvelles.» (p.216)

Il découle de l'application des théories démocratiques un dilemme que Offe et Preuß (1997) expriment par une série de questions constituées d'alternatives, la première inspirée d'une approche libérale et la seconde d'une approche républicaine:

- Doit-on construire les institutions et la constitution démocratique à partir de la volonté «empirique» du peuple ou à partir de sa volonté «raisonnable» ?
- Doit-on concevoir avant tout les règles et les procédures démocratiques comme des mécanismes de contrôle, des dispositifs d'autolimitation ou d'auto-surveillance qui imposent des *contraintes* aux élites gouvernantes comme aux citoyens, ou bien faut-il les concevoir comme des mécanismes constituants, auto-instituants, évolutifs, formateurs et créateur de compétence dont le but est d'altérer et de «dénaturer» la volonté empirique des citoyens et de la faire approcher d'une certaine forme de volonté raisonnable ?

- L'objectif des constitutions est-il d'établir un *ordre politique* (censé être valable en soi) ou bien vise-t-il (et jusqu'à quel point est-ce légitime ?) à transformer l'ordre économique et social dans le but de promouvoir telle ou telle notion substantielle de la justice ou de l'intérêt général ?
- La justification ultime du régime démocratique réside-t-elle dans les valeurs de liberté ou bien dans celles d'égalité et de solidarité ?
- Le régime démocratique? doit-il prendre comme fondement et référence le peuple empirique en tant que multitude d'individus, ou bien le peuple virtuel en tant que personne morale dotée d'une histoire et d'un destin communs ?
- Est-ce le principe de légalité qui légitime un régime démocratique, ou bien la légalité doit-elle elle-même être soumise à un test de légitimité substantielle ?
- Est-ce que ce sont les institutions (en tant que produit «congelé» de l'expérience, de la réflexion et de la délibération) qui font un régime démocratique, ou bien la capacité pratique effective des citoyens de rechercher l'intérêt général ? (p.216)

Ces précisions étant apportées, à quel niveau la théorie de l'action communicative d'Habermas se situe-t-elle par rapport à ces approches?

1.3.1.2 Concept de l'action communicative d'Habermas

Habermas (1987) considère la démocratie comme un processus de recherche de solutions raisonnées, axé sur l'apprentissage social et l'acquisition par les acteurs sociaux d'une compréhension partagée des problèmes collectifs. Cette recherche de solutions comporte ce qu'Habermas appelle des «débats de bonne foi – *sincere debate*», c'est-à-dire des débats où les intentions des acteurs dans l'interprétation d'une situation sociale est l'atteinte d'une compréhension partagée. La bonne foi signifie qu'il n'y a pas d'intention finale quant au résultat. Cette attitude implique que les participants soient ouverts à la force du «meilleur argument» et leurs préférences ouvertes au changement. L'apprentissage social réalisé dans un contexte de débat de bonne foi fait émerger des «valeurs immatérielles»; voire des valeurs qui transcendent la satisfaction des intérêts individuels vers la recherche de l'intérêt collectif.

Aussi, Habermas fait une distinction très nette entre l'apprentissage social, qui se caractérise par un processus d'interaction entre participants égaux, dont les intentions sont indéterminées et les préférences sujettes au changement, et le pouvoir stratégique, qui se caractérise par la poursuite des intérêts et le jeu des rapports de force entre individus ou groupes sociaux inégaux. Sur le plan de la théorie politique, Habermas s'intéresse à l'élaboration de procédures qui permettent l'atteinte d'une compréhension partagée des problèmes par les participants au débat, plutôt que l'élaboration de procédures d'agrégation des préférences individuelles qui caractérise l'approche libérale (Skollerhorn 1998).

Dans un contexte de démocratie délibérative, la légitimité et la rationalité du processus de décision collectif impliquent que l'intérêt commun soit défini suivant certaines conditions, celle de *l'ideal speech situation (ISS)*. L'ISS est basé sur les postulats suivants :

1. quiconque est doté de la faculté de la parole peut prendre part à un débat;
2. (a) quiconque peut exprimer une problématique;
(b) quiconque peut faire une proposition dans un débat;
(c) quiconque peut exprimer ses opinions, souhaits et besoins;
3. aucun participant ne devrait être empêché directement ou indirectement de s'exprimer;
4. les participants utilisent les mêmes expressions de la même manière;
5. aucun argument n'est réprimé ou exclu;
6. la seule force utilisée est celle du meilleur argument;
7. tous les participants sont motivés par la préoccupation du meilleur argument.

De plus, l'ISS nécessite de la part des participants certaines compétences en matière de communication «*communicative competence*». Ces compétences sont de diverses natures

1. compétence cognitive : maîtrise des règles de la logique;
2. compétence de la faculté d'expression;
 - a. compétence linguistique (faire des phrases qui sont acceptable sur le plan grammatical, faire des phrases correctes);
 - b. compétence pragmatique (maîtriser les règles pour produire des propos bien formés);
3. compétence de rôle : maîtriser les règles de l'interaction.

Habermas considère le dialogue comme une recherche de la vérité et appelle toute affirmation à cet égard une demande de validité «validity claim». Ce dernier distingue quatre types de demande de validité :

- communicative : est-ce que la déclaration a du sens?
- cognitive : est-ce que la déclaration est correcte en ce qui concerne les faits ?
- normative : est-ce que la déclaration est moralement juste?
- expressive : est-ce que le déclarant est sincère?

Les travaux d'Habermas ont suscité beaucoup d'intérêt mais également de nombreuses critiques. Palerm (2000) en recense quelques-unes. La principale concerne l'inapplicabilité de la TAC qui fait abstraction des rapports de pouvoir. Les participants à un processus décisionnel sont aussi animés par des considérations stratégiques liées à la défense de leurs intérêts. Les autres critiques de Palerm (2000) sont : 1) la difficulté d'obtenir une compréhension partagée des problèmes compte tenu du caractère pluriel de la société moderne; 2) l'absence des mouvements sociaux dans la TCA comme un acteur valable du processus décisionnel; 3) l'absence de considération pour les cas où un consensus ne peut être atteint parmi les participants. (p.585)

Malgré les critiques, la TCA a servi de base à des recherches sur l'élaboration de modèles d'analyse des processus d'élaboration des politiques (Skollerhorn 1998) et

de critères d'étude pour la prise de décision en matière d'environnement (Palerm 2000; Webler et Tuler 2000). L'objectif visé par ces recherches consiste à créer les meilleures conditions possibles à la participation des citoyens. Nous nous intéressons particulièrement aux travaux de Webler et Tuler (2000) qui proposent un modèle basé sur deux méta critères : l'équité et la compétence. La particularité de leur modèle réside dans le fait que la compétence est une caractéristique du processus alors que dans celui d'Habermas la compétence est une caractéristique de l'individu. Une autre modification consiste à permettre aux participants de décider lorsqu'un consensus ne peut être atteint, ce qui n'est pas prévu par Habermas.

1.3.1.3 Principes d'équité et de compétence

L'équité

Webler et Tuller (2000) associent la notion d'équité à ce que les gens sont autorisés à faire dans un processus décisionnel délibératif et, partant, aux possibilités qui leur sont offertes à cet égard, à savoir :

- D'être présent :
L'identification des personnes potentiellement affectées ou intéressées est la première tâche à réaliser. Il faut également s'assurer qu'aucun acteur ne soit défavorisé en raison des lieu et moment de la participation.
- De s'exprimer :
La participation doit être libre de toute entrave. Conséquemment, les participants doivent avoir la liberté de s'exprimer, et cela sur toutes les questions qu'ils désirent aborder : l'établissement de l'agenda, des règles de conduite du débat, les questions de fond. L'accès au processus et le pouvoir d'influence sur le processus et les résultats sont des éléments importants.
- De participer aux discussions (demander des clarifications, s'opposer, questionner, débattre).
- De participer au processus de décision (résoudre les désaccords et clore la controverse) :
Dans les cas où un consensus ne peut être atteint ou que l'autorité décisionnelle appartient à une autre partie, le principe de l'imputabilité doit être appliqué pour garantir l'équité.

Les possibilités de participer s'appliquent aux trois activités associées à la participation citoyenne à un processus décisionnel délibératif : 1) l'établissement de l'agenda et des règles du processus, 2) le choix d'un modérateur et l'application des règles, 3) la discussion. Aussi, la question de recherche que soulève l'application du principe d'équité est la suivante : quelle a été la nature de l'opportunité de participation offerte par les dispositifs participatifs dans le cas à l'étude, d'être présent, de s'exprimer, de participer aux discussions, de participer au processus de décision?

Compétence

Webler et Tuler (2000) associent la compétence à la capacité du processus mis en place de permettre la construction de la meilleure compréhension possible et partagée compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au moment de l'intervention²¹. Les pré-requis à l'atteinte de cet objectif sont : l'accès à l'information, son interprétation et l'utilisation des meilleures procédures disponibles pour la sélection de connaissance et pour résoudre les désaccords²².

En ce qui concerne le premier pré-requis, soit porter un «jugement compétent», les auteurs considèrent que toutes les parties au débat doivent avoir accès à l'information et à la connaissance. Suivant le modèle d'Habermas, cette exigence doit s'appliquer aux quatre types de «demande de validité». En ce qui concerne le deuxième pré-requis, en commençant par la vérification de faits, celle-ci doit être faite par les personnes ayant les connaissances – experts – autant que par les personnes potentiellement affectées ou concernées par la demande de validité. Il est particulièrement important que les points de vue dominants soient mis à l'épreuve

²¹ «Competence refers to the construction of the best possible understandings and agreements given what is reasonably knowable to the participants at the time the discourse take place.» (Webler et Tuler 2000, p.571)

²² «Use of the best available procedures of knowledge selection» (Webler et Tuler 2000, p.571)

des faits. En ce qui concerne les demandes de validité «normatives», il est important que la recherche de solutions se fasse suivant un processus démocratique où chaque partie affectée ou concernée exprime ses préférences, défende son point de vue et estime les impacts de la décision à venir. Également, le processus menant à la décision doit favoriser le compromis et la découverte ainsi que le développement d'une compréhension mutuelle entre les parties.

Les principes d'équité et de compétence tels qu'élaborés par Webler et Tuler (2000) offrent des repères à la fois précis et flexibles pour l'étude des dispositifs de prise de décision en matière d'environnement et plus particulièrement des processus d'ÉIE. Ils sont particulièrement bien adaptés à l'approche dans la présente recherche qui distingue entre le processus, la conduite des acteurs et les résultats; distinction que ne font pas toujours les auteurs dans l'élaboration de leur grille d'analyse de la participation et qui combine(?) plusieurs dimensions de la participation. Aussi, la question de recherche que soulève l'application du principe de compétence est la suivante : les dispositifs participatifs mis en place ont-ils permis la construction de la meilleure compréhension possible et une compréhension partagée compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au moment de l'intervention?

1.3.2 Approche basée sur la conduite des acteurs

La conduite des acteurs s'impose de plus en plus dans les études sur la participation. Parmi les conditions de réussite de la gestion intégrée de l'environnement, Margerum (1999) mentionne l'engagement et l'implication des principaux acteurs dans le processus de collaboration et la revendication de leur rôle dans la gestion des problèmes (p.156). Botes et van Rensburg (2000) s'interrogent sur l'effet de facteurs comme la culture, l'histoire, les politiques gouvernementales, les structures sociales, politiques et économiques sur le niveau de participation des citoyens. Enfin, après avoir étudié la TCA et l'application faite par Webler (1995a;

1995b), Palerm (2000) considère qu'un cadre d'analyse ne doit pas être limité à la détermination des opportunités de participation offerte par les dispositifs participatifs, mais également prendre en compte les attitudes et les capacités des acteurs sociaux à saisir ces opportunités. En ce qui concerne les attitudes, Palerm (2000) mentionne des cas où le public ne participe pas malgré l'opportunité qui lui est offerte. Parmi les facteurs évoqués pour expliquer cette situation on lit : la peur de la répression, l'absence de culture de participation, la croyance générale que la participation ne changera rien au processus, le bas niveau de conscience du public et l'absence de volonté des promoteurs d'offrir une opportunité réelle de participer (p.589). En ce qui concerne la capacité de participer, les exemples apportés concernent les ressources financières déficientes des acteurs individuels ou collectifs.

Les attitudes et les capacités des acteurs ainsi que les facteurs sociaux et politiques susceptibles d'influencer les acteurs deviennent des critères d'analyse pertinents aux études sur la participation dans la mesure où il convient de s'interroger sur l'ensemble social où les dispositifs participatifs sont appliqués. Mais à ces éléments de contexte s'ajoutent les normes et les pratiques sociales et culturelles en construction dans le cadre d'une controverse concrète.

En effet, chaque partie à une controverse (instances gouvernementales, entreprises privées, groupes d'intérêt, experts, citoyens, etc.) construit, ce que Limoges et al. (1993) appellent un *univers de pertinence* (p.105). De plus, les enjeux des controverses environnementales se construisent et se définissent dans l'interaction entre acteurs au cours des échanges:

Les controverses ne sont pas définies *a priori* et soumises pour le débat public dans un deuxième temps. Plutôt, les controverses sont construites par les participants qui en définissent progressivement le contenu en s'engageant dans un débat et un processus d'échanges. C'est pourquoi, les controverses publiques ne semblent jamais bien définies et que les échanges semblent ne pas parler de la même chose. Et pour cause, ils le sont parce que les controverses publiques ne sont pas un échange entre deux parties. Elles sont toujours polycentrées. Contrairement à une controverse scientifique, les participants à une controverses publique ne s'entendent pas sur l'identification des enjeux pertinents où sur ce qui est en jeu. (Limoges 1993a, p.420)

Les controverses sont constituées en partie des normes et des pratiques sociales et culturelles existantes et des normes et des pratiques sociales et culturelles en construction dans des situations données et dont l'enjeu est la définition même du problème²³. En effet, comme le soulignent Crozier et Friedberg (1981)

«... [l]a solution d'un problème dépend de la manière dont il aura été défini. Selon la rationalité qui s'appliquera, on pourra prévoir à peu près comment il sera résolu. La lutte, la plupart du temps, ne consiste pas tellement dans une discussion ouverte des coûts-avantages; c'est une lutte sur la définition du problème, c'est-à-dire sur la rationalité qui s'appliquera. En effet, les partenaires savent trop bien qu'une fois cette définition imposée, l'orientation de la décision aura déjà été très fortement structurée. D'où l'extrême importance que les acteurs accordent aux délimitations des compétences et aux libellés de problèmes, importance qui autrement serait absurde et incompréhensible.» (p.316)

L'acteur dominant dans une controverse sera donc celui qui réussira à imposer sa définition du problème.

Dans le cas à l'étude nous nous attardons à la conduite des acteurs comme révélateur des normes et des pratiques sociales et culturelles existantes dans le milieu d'accueil et en construction dans le processus d'ÉIE. L'analyse organisationnelle de Crozier et Friedberg (1977) est mise à contribution pour étudier la conduite des acteurs individuels. Dans un premier temps nous présentons l'actionnalisme, fondement paradigmatique de l'enquête organisationnelle. Nous expliquons ensuite les principes de l'enquête organisationnelle en temps que telle.

1.3.2.1 Postulat général du paradigme de l'action

Le postulat sur lequel s'appuie le paradigme actionnaliste (ou interactionniste) est que les actions des acteurs individuels ou collectifs ne sont pas entièrement déterminées par les exigences du système social. Les individus possèdent la capacité

²³ La perception d'une situation en tant que menace ou opportunité est façonnée par les expériences passées et les intérêts présents de la communauté. «The emergent definitions of opportunities and threats are shaped by a community's prior experience and present interests. The process of developing definition however, far from being automatic is inherently social, often contentious, and capable of leading to impacts in and of itself.» (Gramling et Freudenberg 1992, p.219)

d'initiative et de choix et une certaine distance à l'égard du système. En d'autres mots :

... si les institutions comme l'entreprise, la famille, l'école, l'Église peuvent apparaître comme autant de déterminants de l'action sociale, elles peuvent aussi être envisagées comme le fruit de l'action ou de l'interaction des hommes. Il s'ensuit que les interactionnistes, à l'inverse des déterministes, vont s'intéresser aux intentions ou aux projets des acteurs sociaux. (De Coster 1996, p.77)

L'actionnalisme émerge dans le contexte d'une remise en question du paradigme déterministe et plus particulièrement de l'approche fonctionnaliste et de ses principes²⁴. Le fonctionnalisme auquel les auteurs opposent souvent l'actionnalisme s'appuie sur trois postulats :

- dans la société, tout a un sens ou une fonction, qu'il s'agisse des rites, des traditions, des usages, des institutions, des groupes sociaux et que ces éléments apparaissent comme les plus démodés, les plus inutiles ou les plus dépourvus de signification (*le postulat du fonctionnalisme universel*);
- le sens ou la fonction ne peuvent être saisis au seul niveau du système local dans lequel les éléments sont insérés mais ils doivent être rapportés à l'ensemble du système plus général qui l'environne (*postulat de l'unité fonctionnelle de la société*);
- chaque élément est indispensable au fonctionnement de la totalité du système général ou de la société, si l'on préfère (*postulat de nécessité*). (De Coster 1996, p.72, tiré de Merton 1965, p.72, 86)

Le fonctionnalisme s'inscrit dans le paradigme déterministe parce qu'il ne sort pas d'une problématique causale. «Concrètement, le déterminisme émerge du fonctionnalisme dès lors que l'individu ou le groupe d'individus y sont considérés comme les simples rouages d'un système dont ils servent les finalités. S'ils s'en écartent, à la faveur d'un conflit par exemple, ils risquent d'en compromettre l'existence ou le bon fonctionnement.» (De Coster 1996, p.72)

Selon Touraine (1973), trois aspects importants du fonctionnalisme doivent être éliminés de la pensée sociologique:

²⁴ Le paradigme déterministe comporte trois grandes approches : le fonctionnalisme, l'approche systémique, l'approche structuraliste.

- une société est le résultat de principes, de valeurs et leur transmission;
- une société forme un corps cohérent de valeurs;
- une société ne se définit que par ses institutions et leur fonctionnement.

En ce qui concerne le premier aspect, l'auteur souligne que la sociologie politique et la théorie des organisations montrent que dans les sociétés industrialisées, tout apparaît comme le résultat de décisions et de rapports sociaux par opposition aux principes, aux valeurs et à leur transmission.

Il est difficile de penser que la connaissance de sociétés en changement rapide puisse placer en son centre l'analyse des principes, des valeurs et de leur transmission, ce qui évoque davantage des sociétés à transformation lente que des sociétés industrielles ou postindustrielles. (Touraine 1973, p.48)

De plus, en ce qui concerne le deuxième aspect, Touraine récuse l'idée qu'une société est un navire gouverné par un pilote dont on connaîtrait la destination. Enfin, en ce qui concerne le troisième aspect, ce dernier souligne le danger de l'analyse sociologique de s'attacher exclusivement à l'étude des institutions et de leur fonctionnement. Cela revient à ne considérer que l'image officielle de la société, les règles de la vie sociale, en somme l'ordre établi. Touraine (1973) critique à cet égard la proposition de Durkheim selon laquelle l'ordre social ne serait pas assuré par l'intégration à un système de valeurs mais par le bon fonctionnement des institutions représentatives.

Le paradigme actionnaliste s'inscrit dans une dynamique de production, de décision et d'action. Plutôt que de considérer les institutions, les organisations ou, d'une manière plus générale, les faits sociaux comme des facteurs antérieurs et extérieurs aux individus, l'actionnalisme propose d'analyser l'action des individus sur ces mêmes faits. Mais au-delà de ce postulat, on peut distinguer trois approches de l'action : l'individualisme méthodologique, l'analyse stratégique, la sociologie de l'action.

L'individualisme méthodologique trouve ses fondements dans cette représentation de l'acteur rationnel *et* calculateur qui, dans la recherche de son intérêt, est capable de

maximiser ses avantages et de minimiser ses inconvénients. Appliquée à la sociologie, cette représentation empruntée à la science économique, celle de *l'homo-oeconomicus*, élargit le calcul que sont censés faire les acteurs à la supputation ou à l'évaluation des chances. Aussi, les faits sociaux ne sont plus interprétables qu'à travers cette recherche de chaque acteur de son intérêt individuel.

La *conception stratégique* de l'action est utilisée pour étudier les relations entre les acteurs sociaux représentés par des individus au sein d'espaces bien circonscrits – immeubles, cafés, hôpitaux, ateliers, quartiers, etc. – afin de mettre à jour leurs stratégies pour exploiter les opportunités du système social. Parmi les recherches, celles de Crozier et Friedberg (1977) ont porté particulièrement sur les organisations bureaucratiques qu'ils analysent à partir des acteurs et de la manière dont ceux-ci construisent l'organisation à travers les rapports de pouvoir, les jeux d'intérêt et les stratégies des différents intervenants. La répartition inégale des ressources – l'expertise, la maîtrise de l'information et de la communication, l'utilisation des règles de l'organisation, la position charnière entre l'organisation et son environnement – et la capacité des acteurs sociaux à mobiliser ces ressources constituent autant de facteurs d'analyse. Les caractéristiques structurelles d'une organisation jouent à cet égard un rôle déterminant car elles organisent et délimitent le champ d'exercice des relations de pouvoir entre les membres d'une organisation et définissent ainsi les conditions auxquelles ceux-ci peuvent négocier les uns avec les autres. Elles constituent des contraintes que s'imposent les participants. Dans cette perspective, les dispositifs participatifs peuvent être vus comme une ressource permettant à des acteurs sociaux d'intervenir directement dans le processus formel menant à la décision duquel ils seraient normalement exclus.

La *sociologie de l'action*, plutôt que de s'intéresser aux individus et à ses capacités stratégiques à exploiter les opportunités du système social à un moment donné, analyse les mouvements sociaux à travers leurs luttes pour le contrôle des ressources économiques et sociales. C'est la contestation des étudiants, des mouvements

féministes, des écologistes, des dissidents, qui façonnent progressivement la société. «Dès lors, au-delà de la simple contingence qui nous fait voir comment cette effervescence et cette contestation répondent à des situations données, il faut savoir lire la genèse d'une société moderne qui définit de nouveaux rapports de force et de nouvelles institutions qui les consacrent (Touraine, 1965 et 1973 ; Touraine et al., 1978 et 1984).» (De Coster 1996, p.81)

1.3.2.2 L'enquête organisationnelle

L'enquête organisationnelle à laquelle nous avons recours pour l'analyse du cas s'appuie sur la conception stratégique de l'action utilisée pour étudier les relations des acteurs sociaux au sein d'espaces circonscrits et mettre à jour leurs stratégies pour exploiter les opportunités du système social. Ces espaces constituent autant de cadres à la création de *systèmes d'action concrets*, c'est-à-dire :

«...un ensemble humain structuré qui coordonne les actions des participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux.» (Crozier et Friedberg 1977, p.246)

Les deux caractéristiques du système d'action concret sont :

1. l'interdépendance des acteurs du système :

Aucune décision d'aucun acteur ne peut être prise de façon unilatérale. Parvenir à un compromis acceptable constitue un préalable indispensable à toute action.²⁵

²⁵ On ne peut conclure à l'existence d'un système d'action concret de la seule agrégation d'acteurs au sein d'une organisation ou même d'une entité administrative territoriale comme un village. «Le village n'est guère un système d'action sauf, bien sûr, au plan d'une gestion municipale dont l'importance est cependant restreinte. Du point de vue patrimonial et du point de vue professionnel, il n'y a pas de système village, ce sont d'autres systèmes d'action concrets qui se sont constitués.» (p.240)

2. la régulation du système s'opère par un ensemble de jeux structurés :

La négociation d'un compromis s'opère à travers un système de régulation déterminant les mécanismes du jeu à travers lesquels les calculs rationnels stratégiques des acteurs se trouvent intégrés. Ce ne sont pas les hommes qui sont régulés et structurés mais les jeux qui leur sont offerts.

Un système d'action concret est un système dont l'existence et le mode de régulation peuvent être démontrés empiriquement. Crozier et Friedberg (1977) l'appellent «système d'action» dans la mesure où on peut le considérer comme une solution aux problèmes de l'action collective, aux problèmes de l'interdépendance, de la coopération et du conflit. (p.246)

L'enquête organisationnelle vise à identifier les systèmes d'action concrets et à en comprendre le fonctionnement réel. Comme le souligne Friedberg (1988), il ne suffit pas à cet égard d'en connaître les données formelles, ni d'en avoir analysé les contraintes multiples. Ces données ne fournissent qu'un pâle reflet de la réalité et ne renseignent guère sur les mécanismes profonds qui régissent, régulent les multiples interactions se déroulant au sein de l'ensemble humain que constitue le système d'action concret. Il faut connaître et analyser les perceptions, sentiments et attitudes des acteurs à l'égard de tous les aspects de leurs actions au sein du système d'action concret. La démarche proposée consiste alors à réaliser un enquête exploratoire dont le but principal consiste à recueillir des informations permettant de comprendre, au-delà des données formelles, comment concrètement et pratiquement les différents participants arrivent à jouer leurs rôles respectifs étant donné leur situation, les atouts dont ils disposent et les contraintes qui pèsent sur eux. (p.104 et ss.).

Au stade de l'enquête exploratoire, le chercheur ne possède pas encore les éléments permettant d'expliquer les comportements parfois déconcertants des acteurs. Néanmoins, celle-ci permet de procéder à une première structuration du champ d'étude, d'identifier des *zones critiques* qui font problème dans le fonctionnement du

système d'action concret et autour desquelles se cristallisent les attitudes des différents participants.

Comme le soulignent Crozier et Friedberg (1977) à cet égard, tout problème matériel comporte toujours une part appréciable d'incertitude, c'est-à-dire d'indétermination quant aux modalités concrètes de sa résolution et cela parce qu'aucun problème n'existe comme tel. Pour être traité, le problème doit toujours être repris et redéfini. Entre la structure «objective» d'un problème et sa solution dans l'action collective, s'intercale une médiation autonome, celle des construits de l'action collective qui imposent leurs propres exigences et leur propre logique. Le pouvoir d'un individu ou d'un groupe, bref d'un acteur social, sur l'incertitude est bien le pouvoir que lui confèrent son statut et les règles régissant les rapports entre les acteurs, et qui sont déterminés en partie par les *systèmes d'action concret*. L'enjeu du pouvoir est de contrôler la construction de l'action collective, voire d'agir sur la formulation des problèmes et des solutions.

Le travail du chercheur consiste alors à s'interroger sur la nature de ces «zones d'incertitude» et sur la façon dont elles peuvent affecter le jeu des acteurs et le fonctionnement de l'ensemble du système. À partir d'une réflexion sur la signification des comportements observés, le chercheur formule un certain nombre d'hypothèses permettant de les explorer. Élaborer des hypothèses revient à postuler une relation entre :

- *un ensemble de contraintes propres* au système d'action concret définissant des *zones d'incertitude critiques*;
- *la position des différents acteurs* face à cet ensemble de contraintes définissant *leur capacité stratégique*, c'est-à-dire leur possibilité de poursuivre et réaliser leurs objectifs;
- *un ensemble de comportements interdépendants* tels qu'on peut les reconstruire à partir des réponses recueillies lors de l'enquête et qui expriment les *règles du jeu* par la façon dont ils se structurent les uns par rapport aux autres.

Toutefois, au-delà des règles du jeu et des contraintes propres au système d'action concret, nous chercherons également à identifier les normes et les pratiques sociales et culturelles existantes dans le milieu d'accueil et en construction dans le processus d'ÉIE et qui se réfèrent à d'autres logiques que la logique stratégique. Aussi, la question de recherche que soulève l'application de l'analyse organisationnelle au cas à l'étude est : quelle a été la conduite des acteurs compte tenu des règles régissant leurs rapports au sein du/ou des systèmes d'action concret(s) dans le cas à l'étude?

1.3.3 Approche basée sur les résultats

L'étude des résultats est essentielle dans le contexte d'une réflexion sur la plus-value de la participation des acteurs sociaux aux processus décisionnels et à la gestion environnementale. Compte tenu que le cas à l'étude se situe dans le contexte de l'application du concept de développement durable et plus particulièrement du développement local viable, nous étudions la participation et ses résultats au regard de deux notions qui y sont apparentées : l'*empowerment* et la construction d'un *capital social* à l'échelle socio-territoriale.

Les notions d'*empowerment* et de DD sont apparentées (Singh 1995). À l'instar du DD, l'*empowerment* est associé à la participation citoyenne (Rich et al. (1995), au partenariat favorisant la santé de la communauté et le développement (Fawcett et al. 1995). Quant à notion de *capital social*, comme le DD, elle est associée à une augmentation du rôle des gouvernements locaux (Warner 2001), à la gouvernance locale (Lowndes et Wilson (2001), à la gouvernance urbaine (Maloney et al. 2000), à la démocratie (Paxton 2002; Newton 2001;), à la démocratie participative (Krishna 2002), au développement régional soutenable (Devine-Wright et al. 2001) et au paysage rural soutenable (Warner et al. 2000). Mais qu'est que l'*empowerment* et le *capital social*?

1.3.3.1 *Empowerment* des communautés locales

C'est principalement dans la littérature en psychologie communautaire qu'est né et s'est développé le concept d'*empowerment* (ou prise en charge du développement). Son émergence s'inscrit dans la remise en question des pratiques traditionnelles d'intervention sociale et des modèles théoriques axés sur la prise en charge clinique des difficultés psychologiques rencontrées par les individus. L'idée maîtresse du concept réside dans la participation des personnes en difficulté à la recherche de solutions à leurs problèmes et à la prise de conscience progressive de leur capacité à agir sur leur situation; elles tirent de cette activité un sentiment positif de contrôle sur leur propre vie qui les éloigne progressivement du vécu d'impuissance et de détresse psychologiques que ces conditions de vie entraînent normalement. «L'intérêt du concept d'*empowerment* est qu'il permet de cerner de près une réalité importante : des personnes ayant des conditions de vie incapacitantes (chômage, pauvreté, marginalités, etc.) prennent leurs affaires en main et font avancer leur cause.» (Le Bossé et Lavallée 1993, p.11)

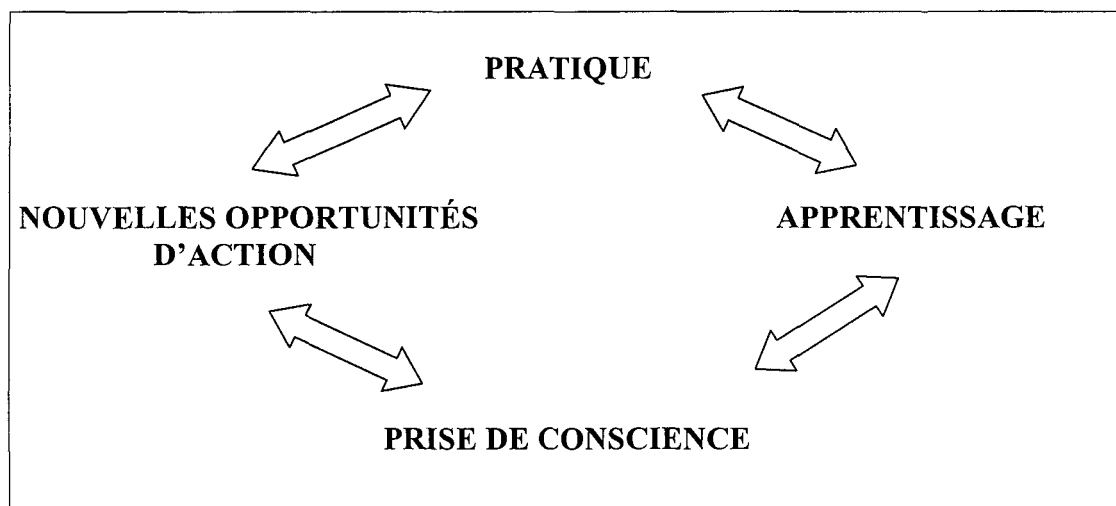
Il ressort de la revue de la littérature recensée par Le Bossée et Lavallée (1993) sur le concept d'*empowerment* les dimensions suivantes :

- *l'empowerment* est associé à certaines caractéristiques individuelles;
 - «[l]es notions de sentiment de compétence personnelle, de prise de conscience et de motivation à l'action sociale sont fréquemment associées à *l'empowerment*.» (p.14);
 - *l'empowerment* implique qu'il y ait action : «[c]oncrètement cela signifie que pour vivre de *l'empowerment*, une personne doit initier des actions susceptibles de lui procurer la base expérientielle nécessaire à la prise de conscience des liens qui existent entre son environnement et son vécu personnel.» (p.15);
 - *l'empowerment* s'exprime et se développe en relation avec l'environnement ;
 - *l'empowerment* se situe à l'interface du psychologique et du social ;
- Si les conditions psychologiques commencent à être mises à jour, l'environnement semble également jouer un rôle significatif. (p.16).

- l'*empowerment* est un processus ;

Les auteurs se réfèrent à la proposition théorique de Keiffer (1984)²⁶ à l'effet que par un jeu d'interaction continue, la pratique entraîne de nouveaux apprentissages, qui eux-mêmes entraînent une prise de conscience de nouvelles opportunités d'action. Le processus d'*empowerment* s'actualise par le développement de ce que Kieffer appelle «la compétence de participer» (voir FIGURE 1.3).

Figure 1.3 : L'*empowerment* : un processus



Source : Le Bossée et Lavallée (1993)

Compte tenu de ces dimensions de l'*empowerment*, les auteurs proposent la définition suivante :

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

²⁶ Kieffer, C.K. 1984. «Citizen empowerment: a developmental perspective», *Prevention in Human Services*, 3(2/3), p.9-33

Comme le suggère la définition de Le Bossée et Lavallée (1993), les théories sur l'*empowerment* décrivent généralement à la fois un processus «*empowering*» et un état «*empowered*» qui, par extension, ne s'applique pas uniquement à l'individu mais également à l'organisation et à la collectivité (Zimmerman 1995; Rich et al 1995).

Cette dualité de la notion permet donc de considérer la possibilité d'induire l'*empowerment* (Perkins et Zimmerman 1995, p.569). La participation est considérée à cet égard comme un processus pouvant conduire à l'*empowerment*, ou comme le suggère Perkins (1995), il serait plus juste de penser la participation comme une cause et un effet de l'*empowerment* (p.765). Aussi, le processus d'*empowerment* comporte une progression où l'individu passe d'une attitude passive à une attitude active; de l'assistance muette à la participation aux discussions simples (l'exercice du droit de parole), ensuite aux débats (l'exercice du droit d'être entendu), pour aboutir aux décisions (l'exercice du pouvoir ultime qui peut se manifester aussi bien de façon positive – donner son aval – que de façon négative – refuser son consentement (Ninacs 1995, p.77)²⁷ Le type de participation peut être considéré comme un indicateur de l'état d'*empowerment* «*empowered*». Nous nous intéressons particulièrement à la participation comme processus pouvant conduire à l'*empowerment* ou être «*empowering*», et de l'effet des dispositifs participatifs à cet égard.

Selon Whitemore et Kerans (1988), la clé de l'*empowerment* est la participation, qu'ils décrivent comme un processus de développement. La clé de ce processus est l'étendue du pouvoir que peuvent exercer les participants dans le processus décisionnel (p.51). S'appuyant sur des études de cas utilisant une approche de recherche participative, ces derniers identifient un certain nombre de retombées

²⁷ Ninacs s'appuie sur Breton, M. 1993. *On the Meaning of Empowerment and Empowerment – Oriented Social Work Practice*, communication, XVth Annual Symposium, Association for the Advance of Social Work with Groups, New York, 21-24 octobre 1993, 15 pages.

négatives mais surtout positives de la participation, et cela tant au niveau individuel, d'un groupe ou de la communauté (TABLEAU 1.1).

Cependant, selon Rich et al. (1995), la participation ne conduit pas nécessairement à l'*empowerment*. La participation au processus décisionnel peut être «*empowering*» ou «*disempowering*» selon la nature et l'issue de l'expérience.

Le «*disempowerment*» se produit lorsque les citoyens ou la communauté perdent la maîtrise sur la gestion de leurs affaires et cela même si, comme l'ont démontré les auteurs, les citoyens ont eu l'opportunité de participer au processus décisionnel.

Rich et al (1995) identifient différentes formes d'*empowerment* devant résulter de la participation.

- L'*empowerment* formel :

Ce type d'*empowerment* est créé par des dispositifs formels de participation²⁸ qui donnent aux citoyens l'opportunité de s'impliquer dans le processus décisionnel. Cependant, Rich et al. (1995) nous mettent en garde; l'*empowerment* formel ne se traduit pas automatiquement par un contrôle des citoyens sur des enjeux spécifiques. Les dispositifs doivent permettre une prise en compte réelle des préoccupations et des enjeux des citoyens. Le manque de connaissances techniques des participants peut avoir pour effet de réduire la participation à un niveau symbolique. Aussi, comme le soulignent les auteurs, la mobilisation de citoyens et l'usage de stratégies de pression politique classiques ou les recours légaux peuvent à cet égard produire des résultats plus probants.

²⁸ Les dispositifs formels trouvent leur origine dans les dispositions législatives ou réglementaires, ou par des initiatives *ad hoc* telle que celle de créer le comité CASE par ville d'Alma ou celle du promoteur Alcan de tenir une préconsultation. Ils peuvent également avoir pour source les nouvelles normes régissant les activités des entreprises telle que ISO 14001.

Tableau 1.1 : Effets de la participation selon la littérature sur la recherche participative

	EFFETS POSITIFS	EFFETS NÉGATIFS
INDIVIDUS	<ol style="list-style-type: none"> 1. CROISSANCE PERSONNELLE, CONFIANCE ET COMPÉTENCE 2. APPRENTISSAGE : CONNAISSANCES ET HABILITÉS 3. COMPRÉHENSION ÉLARGIE DES PROGRAMMES 4. STIMULATION DE L'INTÉRÊT 5. BÉNÉFICES MATÉRIELS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. MOBILISATION DE RESSOURCES (TEMPS, EFFORTS, FINANCEMENT) 2. FRUSTRATION ET CONFUSION 3. COOPTATION 4. RÉPERCUSSIONS POLITIQUES
ORGANISATIONS	<ol style="list-style-type: none"> 1. AUGMENTATION DE LA COHÉSION ET DE LA COOPÉRATION (SENTIMENT DE CONFIANCE ET DE SOLIDARITÉ) 2. ATTITUDE PROACTIVE DANS LA RECHERCHE D'INFORMATION EN VUE D'AGIR ET DE S'ENGAGER 3. IMPLICATION AUPRÈS DES AUTRES (DÉVELOPPEMENT CONJOINT DE STRUCTURES FORMELLES ET INFORMELLES) 4. AMÉLIORATION DE L'IMAGE DU GROUPE, DE LA SATISFACTION ET DU STATUT 	<ol style="list-style-type: none"> 1. CONFLITS
COMMUNAUTÉ	<ol style="list-style-type: none"> 1. DÉVELOPPEMENT D'UNE IDENTITÉ COMMUNE, MOBILISATION, ACTION COLLECTIVE, CHANGEMENT SOCIAL POUR LA COLLECTIVITÉ 2. DÉVELOPPEMENT D'UN LEADERSHIP LOCAL 3. AMÉLIORATION DES LIENS AVEC LES AUTRES GROUPES 4. AMÉLIORATIONS MATÉRIELLES ET POLITIQUES 	<ol style="list-style-type: none"> 1. EXPLOITATION PAR L'ÉLITE LOCALE 2. CRÉATION DE FACTIONS ET CONFLITS POLITIQUES 3. PERTE DE L'APPUI GOUVERNEMENTAL 4. TEMPS ÉNERGIE ET RESSOURCES LOCALES

Source : Whitmore et Kerans 1988, p.51 (traduction libre)

- *L'empowerment* intrapersonnel :

L'empowerment intrapersonnel consiste en un sentiment de compétence de l'individu par rapport à une situation donnée; voire la capacité d'un individu à faire valoir ses intérêts et à influencer les autres, ainsi que l'accroissement de sa confiance dans le processus. Le sentiment de compétence peut être à l'origine de la participation active d'un individu au processus décisionnel ou la résultante de la participation. *L'empowerment* formel peut conduire à *l'empowerment* intrapersonnel pour autant que les citoyens aient l'opportunité de construire une confiance personnelle «self confidence».²⁹

- *L'empowerment* instrumental :

Ce type d'*empowerment* fait référence à la capacité des participants à influencer une décision sur le plan des moyens : les connaissances, les ressources matérielles et la capacité de convaincre. La nature hautement technique des enjeux corrélée au manque de moyens des citoyens peut avoir pour effet de diminuer leur pouvoir d'influence sur la décision.

- *L'empowerment* substantif :

L'empowerment substantif réfère à la capacité des autorités et des citoyens à travailler ensemble afin d'en arriver à des décisions qui permettent de régler les problèmes ou d'obtenir les résultats désirés. Les auteurs décrivent plusieurs situations conduisant au «*disempowerment*» : 1) des décisions qui ne prennent pas en compte les préoccupations et les enjeux exprimés par les citoyens; 2) malgré l'opportunité de participer les citoyens ne se mobilisent pas; 3) les citoyens participent et les autorités répondent à leurs préoccupations mais le problème demeure non résolu faute d'en avoir considéré toutes les dimensions.

Nous nous inspirerons de la réflexion de Rich et al. (1995) pour évaluer les résultats de la participation dans le cas à l'étude. La question que nous nous posons consiste plus précisément à savoir est-ce que les dispositifs participatifs ont été «*empowering*» au regard des types d'*empowerment*, formel, intrapersonnel, instrumental et substantif?

²⁹ Ninacs (1995) utilise la notion «d'estime de soi». Ce dernier présente le processus d'*empowerment* comme une progression sur le plan psychologique qui débute par l'autoreconnaissance de la légitimité de son identité propre et ensuite de sa propre compétence, ce qui ouvre la porte à la reconnaissance de cette même compétence. (pp. 77, 78)

1.3.3.2 Construction d'un *capital social*

Le *capital social* est un concept sociologique qui s'appuie sur l'idée générale que l'implication et la participation dans des groupes peuvent avoir des conséquences positives sur les individus et la communauté. L'originalité et la valeur heuristique du concept résident dans deux caractéristiques importantes :

- le concept ne concerne que les conséquences positives de la sociabilité;
- le concept situe les conséquences positives de la sociabilité dans le contexte plus large de la discussion sur les formes non monétaires du capital comme source de pouvoir (Portes 1998, p.3).

Deux courants théoriques qualifient le *capital social*.³⁰ Le premier, identifié au sociologue Pierre Bourdieu, définit le *capital social* comme un acquis individuel, c'est-à-dire :

«... l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles liées à l'appartenance à des réseaux durables de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissances ou de reconnaissances mutuelles.» (Bourdieu 1985, p.3) (traduction libre)³¹

Selon Bourdieu, les composantes du *capital social* sont :

- la relation sociale en tant que telle qui permet aux individus de réclamer l'accès aux ressources que possèdent ses associés;
- la quantité et la qualité de ces ressources.

Contrairement à l'univers des échanges marchands, une transaction qui implique le *capital social* se caractérise par des obligations qui ne sont pas spécifiées, un horizon temporel incertain et la violation possible des attentes de réciprocité.³²

³⁰ Il faut préciser que la notion de capital social a été évoquée bien avant les travaux de Bourdieu et de Putnam. Tel que le relatent Woolcock et Narayan (2000) plusieurs auteurs s'étaient référés à cette notion dans leurs écrits pour résumer l'idée de la vitalité et l'importance des liens communautaires. Cependant, la somme des écrits les plus récents sur le sujet se réfèrent aux écrits de Bourdieu et de Putnam.

³¹ «[T]he aggregate of the mutual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance or recognition». (Bourdieu 1995, p.66)

La deuxième approche popularisée par l'américain Robert Putnam définit le *capital social* comme un attribut de la communauté. L'auteur définit le *capital social* comme :

Les caractéristiques de la vie sociale, comme les réseaux, les normes et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération pour un bénéfice mutuel. (Putnam 1995, p.66)³³ (traduction libre)

L'argumentaire de Putnam, qui est basé sur une étude comparative de vingt ans sur les régions d'Italie, consiste à faire une adéquation entre la notion de «bon gouvernement» et la notion de «communauté civique». Selon l'auteur, une communauté civique se caractérise par la vitalité de la vie associative volontaire – membership in voluntary association – et par des pratiques participatives bien établies.

Certaines régions d'Italie... ont plusieurs organisations communautaires actives... Ces «communautés civiques» valorisent la solidarité, la participation civique et l'intégrité. Et ici, la démocratie fonctionne. À l'opposé on trouve des régions «non civiques», comme la Calabria et la Sicile, que le terme français «incivisme» décrit bien. Le concept même de citoyenneté y est malingre. (Putnam 1993, p.36) (traduction libre)

Le lien que fait Putnam entre les notions de «bon gouvernement» et de «communauté civique» s'opère de la façon suivante :

- les gens apprennent à se faire confiance entre eux à travers des interactions face à face au sein d'associations et de réseaux sociaux informels;
- les valeurs de confiance et de réciprocité se répandent au sein de l'ensemble de la société;
- une capacité d'engendrer une action collective dans la poursuite d'objectifs partagés se développe;
- les citoyens formulent des attentes et les représentants élus exercent leurs responsabilités avec compétence et diligence. (Putnam 1995, p.67)

³² Voir également J.S. Coleman (1988) qui définit le capital social comme «une variété d'entités avec deux éléments en commun : elles comportent toutes certaines caractéristique des structures sociales et elles facilitent certaines actions des acteurs dans la structure.» (1990, p.S98)

³³ «The feature of social life such as networks, norms and trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit.» (Putnam 1995, p.66)

Les écrits de Putnam sur le *capital social* ont suscité une littérature abondante qui en critique les fondements. Portes (1998) soulève le problème de la circularité du raisonnement de Putnam.³⁴ En effet, selon l'auteur, le *capital social* étant un attribut des communautés et des nations plutôt que des individus, celui-ci est à la fois une cause et un effet. Le *capital social* aurait un effet positif sur le développement économique et la criminalité, et son existence s'infère de ces effets positifs. Aussi, les villes qui sont bien gouvernées et progressent sur le plan économique sont le résultat d'un *capital social* fort, alors que les villes plus pauvres manquent de cette «civic virtue». De plus, comme le signale Portes, la recherche *ex post* des causes d'une situation, qui est une démarche légitime, ne peut jamais se limiter à une seule explication comme la proposition de Putnam le suppose. Plusieurs précautions doivent être prises afin d'éviter cette situation : 1) distinguer le concept de ses effets; 2) démontrer que le *capital social* existait avant l'apparition des résultats observés; 3) identifier les autres facteurs pouvant expliquer les résultats observés; 4) identifier les origines du *capital social* dans la communauté de façon systématique. (p.21)

Donnant suite à la critique de Portes, Woolcock et Narayan (2000) proposent la définition suivante :

Le capital social se réfère aux normes et aux réseaux qui permettent aux gens d'agir collectivement (Woolcock et Narayan 2000, p.226) (traduction libre)

Selon les auteurs, cette définition permet d'abord d'attirer l'attention sur les sources du *capital social* plutôt que sur ses conséquences. Mais également, elle permet l'intégration des différentes dimensions du *capital social* et reconnaît que les communautés possèdent un accès différencié à celles-ci; aussi, les groupes défavorisés bénéficient souvent des liens de proximité avec leurs proches ou ceux qui sont dans la même situation qu'eux «*bounding social capital*» mais manquent de contacts auprès d'autres groupes sociaux par lesquels l'individu peut tirer des avantages «*bridging social capital*». En identifiant la communauté – plutôt que

³⁴ Voir également Sobel (2002).

l'individu, le ménage ou l'État – comme unité d'analyse première, cette définition permet de reconnaître que les individus et les ménages, comme membres de la communauté, peuvent néanmoins s'approprier le *capital social* et que la façon dont les communautés sont structurées dépend pour une part importante de leur relation avec l'État. Un gouvernement faible, hostile et indifférent entraînera des effets très différents sur la vie de la communauté de ceux d'un gouvernement qui respecte les libertés civiles, maintient les règles de droit, respecte les ententes et résiste à la corruption. (p.227)

Ces notions de «bounding social capital» et de «bridging social capital» sont présentes dans la documentation de la Banque mondiale à ce sujet. On y rappelle d'abord qu'une compréhension large du *capital social* doit prendre en compte les aspects négatifs et positifs en incluant autant les associations horizontales que les associations verticales entre les gens, voire les comportements au sein des organisations et entre les organisations. Cette approche reconnaît que les liens horizontaux sont nécessaires pour donner aux communautés un sentiment d'identité et d'adhésion à un objectif commun, mais fait ressortir également que sans des liens verticaux «bridging ties», qui transcendent les divisions sociales basées sur la religion, l'ethnie, le statut socio-économique, etc., les liens horizontaux peuvent devenir les bases pour la poursuite d'intérêts étroits et peuvent empêcher l'accès à l'information et aux ressources matérielles qui seraient autrement d'une grande utilité pour la communauté.³⁵

Heffron (2000) va encore plus loin à cet égard en avançant que le *capital social* en tant que ressource utilisable à des fins de développement dépend «du genre et du degré de *capital social*». L'efficacité du *capital social* à cet égard variera selon qu'il s'agisse d'un *capital social* de type «bounding» axé sur le particularisme et tourné

³⁵ Traduction libre tirée du site web de Banque mondiale 2002 : <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm>.

vers l'intérieur «ingrown», ou d'un capital de type «bridging» axé sur une approche expansive dont les usages se caractérisent par un fonctionnement en réseaux dont le *modus operandis* est la coopération et la confiance. L'efficacité du *capital social* variera selon que les liens soient :

- forts – intensifs et répétés – ou faibles – temporaires et contingents –;
- verticaux – opérant à travers une structure hiérarchique formelle – ou horizontaux – dans lesquels l'autorité est décentralisée – ;
- ouverts – caractérisés par un engagement civique et des pratiques d'adhésion ouvertes – ou fermés – caractérisés par une approche défensive et des pratiques d'adhésion fermées – ;
- géographiquement dispersés ou regroupés;
- instrumentaux – axés sur la satisfaction des besoins des membres – ou dictés par des principes – axés sur une solidarité d'attachement –. (Heffron 2000, p.285) (traduction libre)

La reconnaissance du rapport de réciprocité entre, d'une part, la vitalité des réseaux communautaires et de la société civile et, d'autre part, l'environnement politique, légal et institutionnel est une composante importante de la littérature scientifique sur le *capital social*. Plusieurs auteurs critiquent l'approche de Putnam (Lowndes et Wilson 2001; Warner 2001; Maloney, Smith, Stoker 2000; Paxton 2002;), qui situe ce rapport dans une perspective unidirectionnelle ascendante (bottom – up). Comme le soulignent Lowndes et Wilson (2001) :

Le rôle du *capital social* pourrait être mieux compris dans le contexte d'une relation bidirectionnelle entre la société civile et le gouvernement. Les gouvernements, particulièrement à l'échelle locale, façonnent les conditions dans lesquelles les associations volontaires et de façon générale les réseaux sociaux se développent, ou ne se développent pas. (p.631) (traduction libre)

Selon les auteurs, le cadre institutionnel du gouvernement est un facteur crucial de la détermination des perspectives de développement du *capital social* dans les communautés à long terme; et cela non seulement en façonnant les conditions dans lesquelles les associations volontaires et les réseaux sociaux se développent mais en encadrant la société civile. Selon Paxton (2002), le respect des libertés civiles et du

droit d'association que l'on associe aux régimes démocratiques favorise l'émergence de relations de confiance et encourage l'établissement de rapports interpersonnels informels. (p.260)

L'effet de réciprocité entre le *capital social* et le cadre institutionnel pose la question de la «constructibilité du *capital social*». En d'autres mots, est-ce que le *capital social* peut être construit? C'est la question que pose Warner (2001). Selon l'auteur, les liens au niveau de la communauté se forment naturellement à travers les interactions au sein de l'école, du travail et du jeu. Mais des forums peuvent être créés afin d'encourager les interactions et, partant, favoriser le développement du *capital social*. Selon l'auteur, des institutions publiques robustes et sophistiquées peuvent contribuer à former le *capital social* à l'échelle locale par la décentralisation du pouvoir. Une telle décentralisation doit comporter deux caractéristiques, soit l'autonomie et l'établissement de liens. En ce qui concerne l'autonomie, dans une stratégie visant à développer le *capital social* à l'échelle de la communauté, les participants ne sont pas considérés comme des «clients» mais comme des «producteurs»; de plus, une telle stratégie doit s'appuyer sur le développement de structures participatives. En ce qui concerne l'établissement de liens, les liens horizontaux assurent une implication large de la communauté et les liens verticaux (bridging) facilitent les changements structurels (accès aux ressources, changement de politique).

Un niveau d'autonomie approprié et l'établissement de liens forts favorisent l'établissement d'une gouvernance démocratique basée sur le principe de réciprocité. Lorsque les institutions gouvernementales peuvent être décentralisées et leur contrôle partagé avec les résidents à l'échelle locale, l'impact sur le développement du *capital social* et le renouvellement des institutions gouvernementales peut être très important. (Warner, 2001, p.189)

Selon Maloney, Smith et Stoker (2000), plusieurs études empiriques démontrent que le renouvellement du rôle des autorités locales a eu un impact positif sur les activités communautaires de type volontaire et a contribué à la construction d'un *capital social* à l'échelle locale. De plus, les interactions entraînent un accroissement de la confiance entre les organisations et entre les organisations et les autorités politiques locales.

Lowndes et Wilson (2001) avancent que les institutions ne sont pas simplement des organisations administratives et politiques. Elles sont également des façons de faire, des normes et des incitations qui façonnent et conditionnent les préférences et les comportements des individus (p.632). Quatre dimensions des arrangements institutionnels à l'échelle locale sont susceptibles d'influencer la création et la mobilisation du *capital social* :

- les relations avec le secteur des associations volontaires;
- les opportunités créées pour la participation citoyenne;
- l'ouverture des processus décisionnels;
- les dispositions favorisant une gouvernance démocratique et l'inclusion sociale.

En ce qui concerne la participation citoyenne, les auteurs considèrent que les opportunités offertes par les institutions publiques locales peuvent exercer une influence sur le désir d'implication et d'acquisition de compétences des citoyens dans l'activité civique (p.636).³⁶

Les assemblées publiques et les consultations donnent l'opportunité aux citoyens de se rencontrer et, partant, favorisent l'établissement de réseaux communautaires et la création de nouvelles associations. Les dispositifs participatifs qui impliquent la possibilité de délibérer sur le long terme et d'analyser des questions en profondeur peuvent favoriser la construction du *capital social* en ce sens qu'elles permettent de

³⁶ «... local agencies can influence citizens' appetite for, and competence in, civic activity.»
(Lowndes et Wilson 2001, p.636)

développer des normes de confiance et de réciprocité qui facilitent l'action collective. Mais attention, Lowndes et Wilson (2001) rappellent qu'il ne faut pas automatiquement associer la participation à une démarche de construction du *capital social* ; la participation au processus décisionnel à l'échelle locale n'est pas nécessairement associée à l'application généralisée d'une norme de confiance ou à la capacité de la communauté de collaborer. La différence entre la participation dans un contexte de construction d'un *capital social* et les autres types de participation dépend des motivations de l'initiateur de la consultation «le consultant» et des participants «les consultés». Selon les auteurs, pour les autorités locales, les initiatives de participation peuvent s'inscrire dans une perspective de gestion du type «relation dispensateur de service – client», ou encore dans une perspective instrumentale liée à l'application d'exigences statutaires ou réglementaires. Elles peuvent s'inscrire également dans une perspective classique de communication visant à consulter les parties intéressées sans que leur avis ne soit nécessairement pris en compte ou même pour obtenir l'adhésion du public à une décision déjà prise. Pour les citoyens, la participation peut être reliée à la défense ou à la poursuite d'intérêts individuels ou de groupes particuliers qui donnent lieu à des clivages au sein de la communauté. (p.637)³⁷

Lowndes et Wilson (2001) utilisent l'expression «community capacity for cooperation». En anglais le mot «cooperation» signifie : «association of persons for common benefit» (Webster's Ninth New Collegiate Dictionary 1985, p.288). Cette définition attribuée à l'association de personnes un objectif partagé, celui de réaliser le bien commun. Dans la littérature scientifique recensée par Turcotte (1997) sur la collaboration inter organismes, on fait une distinction entre les termes «coopération» et «collaboration». La coopération réfère à la situation où les organisations

³⁷ Comme l'ont souligné Limoges et al. (1993), les controverses environnementales donnent souvent lieu à une dynamique d'opposition entre ceux qui sont pour et ceux qui sont contre le projet. Or, comme ces derniers l'ont démontré à travers l'analyse de quatre études de cas, les controverses sont polycentrées.

interagissent afin que chacune puisse atteindre sa propre mission. La collaboration a plutôt pour objectif d'atteindre une «métamission», c'est-à-dire une mission qui concerne chacun mais qui dépasse l'intérêt personnel de chacun.» (p.36)

L'expression choisie par Lowndes et Wilson (2001) semble suggérer que seule la collaboration qui suppose de la part des participants la conscience de participer à une «métamission» favorise la construction du *capital social*. À notre avis, l'application d'une telle exigence ne correspond pas à la réalité empirique des relations au sein d'une communauté qui se caractérise à la fois par la collaboration, la coopération et le conflit. La collaboration peut sans doute être considérée en principe comme une façon plus désirable de construire le *capital social*, mais il nous apparaît imprudent d'exclure, d'entrée de jeu, certains modes relationnels. En effet, les stratégies de pression politique traditionnelles basées sur la confrontation peuvent également contribuer à la construction d'un *capital social*; pour autant que soient respectées les exigences de légitimité du processus décisionnel qui est à la base de la création d'un climat de confiance incitant les acteurs sociaux à s'impliquer et à investir les lieux de débat. Il est pertinent à cet égard de citer Limoges et al. (1993), pour qui la «robustesse de la clôture» d'une controverse ne réside pas dans l'atteinte d'un consensus mais bien dans la «sûreté des justifications» de la décision sous le regard public.

En fait, et contrairement à ce que beaucoup croient ou souhaitent, la clôture d'une controverse ne se réalise généralement pas par consensus; aucune controverse, sauf peut-être celles qui ont un caractère très local et se prêtent à des processus de médiation, ne trouve son issue dans une unanimité de point de vue. Gérer une controverse avec succès ce n'est, par la force des choses, que susciter une clôture dont la robustesse se manifeste en ce que même ceux qui demeurent réfractaires aux conclusions du processus estiment que les coûts (sociaux, symboliques, économiques, etc.) de poursuite du débat public deviennent trop élevés en regard des espérances de gains. Ce n'est pas seulement affaire de majorité; la robustesse d'une clôture tient largement à la sûreté des justifications de la décision sous le regard public, mais aussi au respect des exigences de légitimité du processus. (Limoges et al. 1993, p.61)

Aussi, plutôt que de définir le *capital social* comme «capacité de la communauté à collaborer» comme le suggèrent Lowndes et Wilson (2001), nous préférons utiliser l'expression «capacité de la communauté à s'engager dans une action collective», c'est-à-dire de participer à un processus participatif dont les règles du jeu sont établies à l'avance, dont l'issue sur le plan des résultats n'est pas connue mais néanmoins acceptée à cause de la légitimité qui lui est reconnue.

Quoiqu'il en soit, les propos de Lowndes et Wilson (2001) trouvent toute leur pertinence dans le contexte de la problématique de la crédibilité des processus décisionnels et des dispositifs participatifs qui y sont rattachés. La référence que les auteurs font aux intentions des «consultants» et des «consultés» révèle les problèmes sans cesse observés du décalage entre les intentions des «consultants» et les attentes des «consultés», du manque de transparence des uns et des autres à cet égard et de l'absence de justification quant aux décisions prises au regard des enjeux soulevés par les participants au processus décisionnel.

En somme, le postulat sur lequel est basé le concept de *capital social* est que les gens apprennent à se faire confiance entre eux à travers des interactions face à face au sein d'associations et de réseaux sociaux informels. Les dispositifs participatifs contribuent à la construction du *capital social* en créant des opportunités de rencontre, en favorisant les interactions et l'établissement de liens de confiance entre les participants. Une autre composante clé du concept de *capital social* est la capacité d'engendrer une action collective dans la poursuite d'objectifs partagés (Putnam 1995, p.67).

Aussi, les questions que nous nous posons sont les suivantes : 1) Est-ce que les comités ont favorisé les interactions et l'établissement de liens de confiance entre les participants ? 2) Est-ce que ces liens ont suscité le désir de participer à des actions collectives.

1.4 OBJECTIFS, HYPOTHÈSES ET POSTULATS DE LA RECHERCHE

Les objectifs de notre recherche sont les suivants :

1. Analyser dans quelle mesure la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts sociaux et environnementaux :
 - contribue à l'identification et à la prise en compte des conséquences sociales et environnementales du projet ;
 - favorise un dialogue entre les acteurs sociaux
 - favorise un arbitrage plus équitable des intérêts co-présents;
 - contribue à une meilleure répartition du pouvoir entre les acteurs sociaux dans le sens d'une maîtrise sociale du territoire à l'échelle locale.
2. Identifier les obstacles à la réalisation de ces objectifs; obstacles qu'on peut attribuer aux conditions de la participation – dispositifs participatifs liés à l'ÉIE et au suivi – mais également aux normes et aux pratiques sociales et culturelles en vigueur ou en développement dans la communauté d'accueil.

Dans le chapitre suivant nous présentons le cadre d'analyse et la méthodologie sur lesquels s'appuie notre étude.

Compte tenu des objectifs de notre recherche, de l'ancrage paradigmatique et le cadre conceptuel sur lequel elle s'appuie (voir FIGURE 1.4), nous formulons les postulats et les hypothèses suivantes :

Postulat 1 : *L'empowerment* et le *capital social* favorisent la maîtrise sociale du changement qui caractérise une approche de développement local viable.

Hypothèse 1 : L'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) et les dispositifs participatifs afférents induisent des processus d'*empowerment* et la construction de *capital social* à l'échelle des communautés locales.

Hypothèse 2 : L'efficacité de la participation à l'ÉIE dépend des conditions de la participation, mais également de l'engagement et de l'implication des acteurs, ainsi que de la revendication de leur rôle dans la gestion des problèmes.

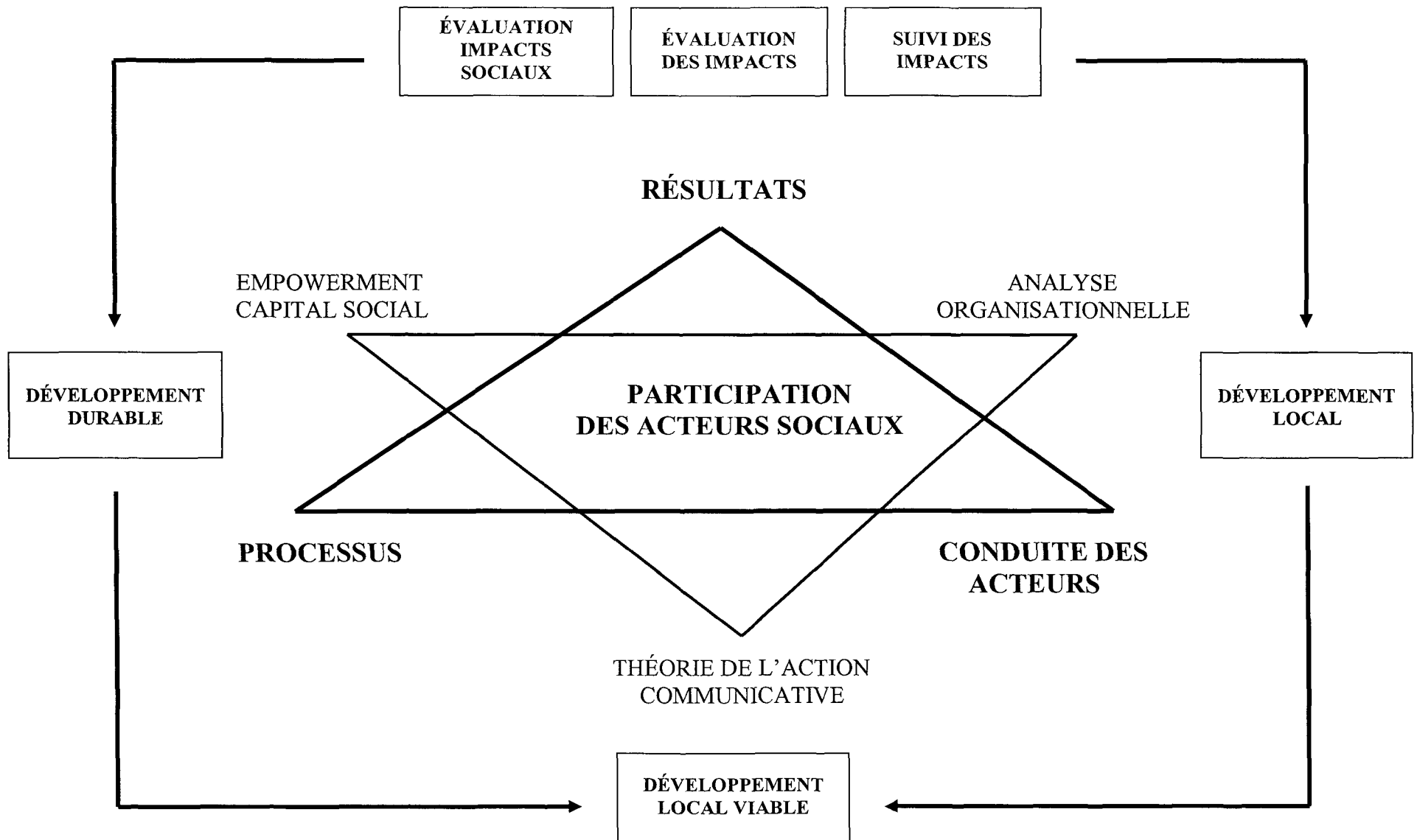
Hypothèse 3 : L'engagement et l'implication des acteurs, ainsi que la revendication de leur rôle dans la gestion des problèmes, sont influencés par les relations de pouvoir au sein de la communauté, et les normes et pratiques sociales et culturelles existantes ou en construction.

Compte tenu des concepts et notions évoqués précédemment, nos questions de recherche sont les suivantes :

1. Quelle a été la nature de l'opportunité de participation offerte par les dispositifs participatifs dans le cas à l'étude, d'être présent, de s'exprimer, de participer aux discussions, de participer au processus de décision?
2. Les dispositifs participatifs mis en place ont-ils permis la construction de la meilleure compréhension possible et une compréhension partagée, compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au moment de l'intervention?
3. Quelle a été la conduite des acteurs compte tenu des règles régissant leurs rapports au sein du/ou des systèmes d'action concret(s) dans le cas à l'étude?
4. Est-ce que les dispositifs participatifs ont été «*empowering*» au regard des types d'*empowerment*, formel, intrapersonnel, instrumental et substantif?
5. Est-ce que les comités ont favorisé les interactions et l'établissement de liens de confiance entre les participants ?
6. Est-ce que ces liens ont suscité le désir de participer à des actions collectives?

La FIGURE 1.4 présente de façon schématique le cadre d'analyse, et les liens entre celui-ci et l'étude de cas.

Figure 1.4 : Ancrage paradigmatique et cadre théorique de la recherche



1.5 PERTINENCE DE LA RECHERCHE

1.5.1 Pertinence sociale

Au nombre des préoccupations des citoyens lors de controverses³⁸ suscitées par la réalisation de projets ou l'adoption de politiques publiques, il y a celles de la possibilité de prendre la parole, de se faire entendre et de jouer un rôle dans le choix des décisions, c'est-à-dire de participer. En effet, la population n'a pas seulement des préoccupations d'objets, elle n'est pas préoccupée que de risques et d'externalités, elle a aussi des préoccupations de processus (Limoges et al. 1993, p.55)³⁹. L'absence de consultation préalable ou une consultation inadéquate, c'est-à-dire une consultation dont sont absentes des personnes intéressées et affectées par une décision, ou encore une décision qui ne tienne pas compte des préoccupations exprimées par les intervenants, sont souvent mentionnées comme autant de facteurs susceptibles de nuire à la crédibilité du processus, souvent mis en cause dans les controverses.

Dans ce contexte, l'émergence de nouvelles pratiques participatives mises en œuvre par les organismes publics et privés⁴⁰ peuvent être considérées à la fois comme une réponse à une demande sociale pour une participation accrue des citoyens à la prise de décision et comme une offre de la part de ces derniers pour accroître leur

³⁸ Nous donnons au mot «controverses» son sens usuel, c'est-à-dire : «Une discussion suivie sur une question.» (Petit Robert 1984, p.386)

³⁹ Voir également Elliot (1988) qui identifie quatre types d'enjeux soulevés par les intervenants. Ces enjeux ne concernent pas uniquement l'évaluation des impacts de la décision (enjeux substantiels) et l'évaluation du risque et des incertitudes (enjeux liés à l'incertitude), mais également les fondements politiques de la décision (enjeux structurels) et le processus décisionnel (enjeux liés au processus) (Elliot 1988, p.160).

⁴⁰ La participation du public fait partie des critères d'obtention de la certification ISO 14001. De plus, l'Association canadienne de normalisation a publié en 1996 un guide pour la participation du public (CSA, document Z764-96).

légitimité. La «participation des publics»⁴¹ constitue dorénavant un critère de bonne gestion et une condition *sine qua non* de l'acceptabilité sociale des décisions, particulièrement celles ayant une incidence directe sur la qualité de vie des populations. Elle est également associée à la transparence, condition de la confiance que les citoyens accordent aux organismes publics et privés.

L'émergence de dispositifs participatifs répond également à la nécessité de mettre en place de nouveaux mécanismes de coordination de l'action. Comme le soulignent Limoges et al (1993), la violence des débats et la difficulté à dégager des lignes de conduite socialement acceptables lors de controverses tiennent beaucoup à l'absence d'institution responsable de leur gestion, au chevauchement des responsabilités entre de nombreux organismes et à la multiplication des acteurs sociaux exprimant le désir de participer au processus menant à la décision.

Au cours des trois dernières décennies, nous assistons donc à la multiplication des dispositifs institutionnels de participation. Concrètement ces dispositifs consistent en deux stratégies : la gestion participative et le partenariat. La *gestion participative* se caractérise par la participation des administrés au processus décisionnel. Elle prend la forme de dispositifs formalisés contenus dans des lois et/ou des règlements qui comportent à divers degrés l'obligation d'informer et de consulter les personnes intéressées ou affectées par une décision. En marge de ces dispositifs, les politiques ont recours à des mécanismes *ad hoc* ou institutionnalisés – commissions parlementaires et commissions d'enquêtes – de consultation dans le cadre de l'élaboration de politiques, de projets de loi ou de règlement. C'est le cas notamment dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement. Au Québec, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*, comportent l'obligation d'informer et de consulter les populations

⁴¹ Cette expression courante désigne habituellement les personnes ou organismes affectés ou concernés par une décision. Mais compte tenu de la très grande variété d'acteur sociaux que recoupe cette expression, à l'instar de Brenneis et M'Gonigle (1992) nous croyons plus approprié de parler «de publics» au pluriel.

visées par une décision. Également, l'audience publique a connu une certaine popularité et a donné lieu à de nombreuses expériences. Citons à cet égard, celle du *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) et celle *Bureau de consultation de Montréal* (BCM) pour ne nommer que celles-là. Signalons également les consultations tenues en marge des obligations légales par des promoteurs publics (ministères, agences gouvernementales, municipalités, etc.) dans le cadre de la réalisation de projets particuliers ou de l'élaboration de politiques.

Le *partenariat* prend plusieurs formes. D'abord, celle de collaborations entre des associations à caractère communautaire, des institutions du pouvoir local, des institutions gouvernementales et des entreprises collectives et privées. L'objectif est la mise en œuvre des programmes de développement social et d'opérations spécifiques en vue d'améliorer les conditions de certains groupes sociaux ou de quartiers. Gagnon et Klein (1991) parlent alors de *partenariat public – communautaire*.

Le partenariat peut se traduire également⁴² par le transfert de certaines attributions à des entités territoriales (locales ou régionales) plus ou moins indépendantes. Il s'agit alors de *partenariat politique inter-étatique* dont l'objet est le partage des pouvoirs entre les dispositifs centraux de l'administration étatique et les dispositifs régionaux et locaux (Klein et Gagnon, 1991). Le partenariat est la composante centrale de nouvelles pratiques de gestion du social adoptées par l'État, mais également par les organismes publics et privés à l'échelle locale. Des processus de collaboration

⁴² Par «transfert d'attributions» nous nous référons à la notion de décentralisation développée par Lemieux (1997). L'auteur explique qu'à cause de leur nature même les systèmes politiques sont composés d'un *centre*, plus ou moins puissant, et d'une *périphérie*, plus ou moins autonome par rapport à ce centre. «La centralisation et la décentralisation dans le domaine politique réfèrent à des organisations qui sont chargées de la régulation des affaires publiques entendues au sens large. Les affaires publiques concernent des distributions de ressources qui font problème par rapport aux normes des autorités et qui entraînent des interventions de leur part. [...] Dans cet optique, la décentralisation, ou la centralisation, consiste à confier les attributions [compétences, sources de financement, postes d'autorité] nécessaires aux organisations jugées les plus aptes à traiter des affaires publiques dans les domaines considérés, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, du chômage ou d'autres domaines.» (Lemieux 1997, p.15)

multipartite, prenant des formes diverses, se sont multipliés au cours des dernières années.⁴³ Des conférences socio-économiques territoriales ont été organisées, des tables de concertation sectorielles et des forums régionaux ont été créés.

Cependant, comme le souligne Thibault (1995), les attentes suscitées par ces dispositifs ont souvent été déçues. Les citoyens, qui croyaient pouvoir exercer une influence réelle sur les décisions, ont souvent eu l'impression que les mécanismes et l'*agenda* de celui qui consulte a bien davantage une fonction de relations publiques sans grand effet. De leur côté, les décideurs publics et privés ont fréquemment perçu les expériences de consultation comme des exercices inefficaces, n'apportant aucune contribution nouvelle à la question soumise, ou comme des lieux propices à éveiller la contestation ou le mécontentement, bref comme une perte de temps. Lorsque nous comparons les premiers bilans faits sur les pratiques participatives (Godbout 1983 ; Parenteau 1988) avec les plus récents, notamment celui sur les expériences nord-américaine et européenne de concertation autour des sites industriels (Heriard Dubreuil et Gadbois 2001), nous sommes portés à conclure que, malgré certaines avancées dans le domaine, le clivage entre décideurs et citoyens perdure.

Aussi, malgré la généralisation des pratiques participatives auprès des administrations publiques et des organismes privés, la reconnaissance de l'importance de la participation citoyenne pour assurer le développement durable des

⁴³ L'expression processus multipartites de collaboration a été utilisée par Turcotte (1997) dans une étude portant sur une table de collaboration dans le domaine de l'environnement. L'auteur s'inspire du champ de la recherche sur les relations interorganisationnelles qui s'intéresse notamment aux réseaux, aux coalitions, aux populations d'organisation (industries, filières), etc. Nous nous intéressons particulièrement à la stratégie de l'État axée sur la décentralisation et la collaboration multipartite à l'échelle des territoires et/ou par domaine et secteur d'activité. La collaboration multipartite prend la forme d'activités ponctuelles comme des conférences socio-économiques territoriales, des colloques *Municipalités régionales de comté* (MRC), des forums régionaux, etc., mais également d'instances permanentes regroupant plusieurs organisations ou acteurs sur un territoire donné comme les tables intersectorielles, les tables rondes régionales permanentes auxquels participent une gamme plus ou moins étendue de publics.

communautés⁴⁴ et l'expérimentation de nouvelles approches axées sur la collaboration multipartite, le sentiment que la participation a plus valeur de symbole démocratique que d'outil efficace de gestion et de coordination de l'action au sein des sociétés modernes est encore répandu parmi les participants. Les notions d'efficacité sociale, politique et administrative de la participation sont encore l'objet de nombreux développements à venir. La participation est au cœur des demandes sociales en faveur de la démocratisation et d'une plus grande transparence décisionnelle dans tous les secteurs d'activités de la société, incluant notamment dans les milieux financiers frappés au cours des récentes années par de nombreux scandales.

1.5.2 Pertinence scientifique de la recherche

La participation est au cœur de la réflexion sur la remise en cause du rôle de l'État dans le développement et le renouvellement de la démocratie.

1.5.2.1 Remise en cause du rôle de l'État

Dans les travaux réalisés depuis quelques années dans différents champs disciplinaires, le rôle de l'État constitue un thème de réflexion omniprésent. Dans la littérature récente en développement régional, le local et le partenariat occupent une place prépondérante. Le local est considéré à la fois comme le point d'ancrage de dynamiques territoriales capables de mettre en œuvre des processus d'innovation et de développement économiques, et comme le cadre de référence significatif et pertinent pour la gestion décentralisée du social. Quant au partenariat, il constitue à la fois une stratégie clé favorisant le développement économique et un mode de gestion des rapports sociaux. Selon les théoriciens de la régulation (Leborgue et Lipietz 1992 ; Benko, G. et M. Dunford 1992 ; Fontan J.-M. 1997 ; Klein, J.-L.

⁴⁴ Le document *Action 21* adopté en marge de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) propose des mesures pour appliquer les principes du développement durable. Parmi ces mesures, la participation citoyenne et le renforcement des groupes parmi lesquels les collectivités locales.

1989) nous assisterions à l'émergence d'un nouveau *mode de régulation*⁴⁵ qui se caractérise par un désengagement partiel de l'État de la gestion des rapports sociaux, et l'apparition de mécanismes de collaboration entre les acteurs sociaux à l'échelle locale. Cette nouvelle approche marque un changement majeur dans les sociétés capitalistes modernes qui se caractérisaient jusqu'alors par des rapports sociaux conflictuels dont la médiation se concentre à l'intérieur de quelques groupes organisés – syndicats, patronat, certains organismes à vocation sociale – et le rôle prépondérant de l'État dans la recherche de compromis et leur institutionnalisation.⁴⁶

En science politique, le *concept de gouvernance* situe le pouvoir en dehors de la sphère de l'État à proprement parler et l'étend aux acteurs sociaux et économiques ainsi qu'aux processus et réseaux qui se constituent dans la société civile. Gouverner déborde l'action du «gouvernement» au sens strict de la définition du mot. Selon Stoker (1995) le concept de gouvernance s'articule autour de cinq (5) propositions :

1. la gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;
2. en situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et de l'économie ;
3. la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ;
4. la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;
5. la gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective. (Stoker 1998, pp.20-21)

⁴⁵ Le mode de régulation désigne l'ensemble des normes, incorporées ou explicites, des institutions des mécanismes de compensation, des dispositifs d'information, qui ajustent en permanence les anticipations et les comportements individuels à la logique d'ensemble du régime d'accumulation (Leborgue et Lipietz 1992, p.339)

⁴⁶ La résultante de ces compromis (ou recherche d'effets communs depuis des visées différentes) peut être qualifiée de coopération conflictuelle entre les groupes sociaux qui se différencient aussi bien par leur position idéologique que par leur statut (inégal) au sein du système social (Lévesque et Mager 1992).

Cette réflexion répond à des préoccupations de nature descriptive car elle vise à créer un nouveau cadre théorique pour décrire les changements qui s'opèrent actuellement au niveau de l'exercice du pouvoir (Merrien 1998), et qui se traduit par le renforcement des *régimes*⁴⁷, véritables entités de pouvoir qui agissent en marge des gouvernements des États nationaux et dont la manifestation la plus concrète est la création d'organismes de coordination à l'échelle internationale (*Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale, Fond monétaire international*) qui échappent au contrôle des États nationaux (Jessop 1998, p.34). Le renforcement des régimes s'observe également aux échelles nationale et locale dans le contexte du changement du rôle de l'État, qui de dirigeant devient coordonnateur, et de la présence grandissante du secteur privé. La réflexion autour de la notion de gouvernance répond également à des préoccupations de type normatif car elle s'inscrit dans une recherche de nouvelles approches de gouverner. Rendre le «gouvernement de l'État» plus flexible face à la complexité grandissante de la société⁴⁸ et plus efficient dans le contexte de la crise financière des institutions publiques constituent des thèmes qui reviennent constamment dans la littérature sur la gouvernance.

Enfin, les écrits récents en sociologie remettent en cause le *concept de société*⁴⁹ et ses composantes, dont l'État-nation. L'État-nation ne représente plus «la société». L'adéquation de la culture, de la souveraineté et de l'économie ne présente plus la

⁴⁷ Suivant la définition de Stone (1989, p.4), un «régime [est] un groupe informel mais relativement stable, disposant de ressources institutionnelles qui lui permettent de participer durablement à l'élaboration des grande décisions». Les membres d'un «régime» ont généralement une base institutionnelle, c'est-à-dire qu'ils détiennent l'autorité dans un domaine donné. Le «régime» est toutefois un centre de coordination informel sans hiérarchie globale.» (Stoker 1998, p.26)

⁴⁸ «L'idée principale est que, dans un mode de complexité accrue et de différenciation des sous-systèmes, l'État a perdu ses capacités d'action. Il parvient difficilement à prévoir les conséquences de ses actions, il ne peut éviter la création d'effets pervers. Parfois, il édicte des normes inapplicables ou ne possède pas les moyens ou la légitimité nécessaires pour les faire appliquer par les groupes. Enfin il est incapable de répondre à la pluralité des demandes. On est confronté à des problèmes d'échec à gouverner et d'ingouvernabilité des systèmes (Koiman, 1993). (Merrien 1998, pp.61-62)

⁴⁹ La société est la modernité, l'État national, un système, un conflit régulé. (Dubet 1994, p.42 et ss.)

même force et la même cohérence, celle qui faisait de l'État-nation la «réalité» historique de «la société» (Dubet 1994, p.64). La manifestation concrète de cette transformation est l'émergence d'une multitude de mouvements collectifs porteurs de rationalités différenciées. Leur action se situe dans le champ associatif plutôt que celui des mécanismes de représentation politique traditionnels associés au fonctionnement des États démocratiques modernes. L'État n'est plus un agent d'intégration des acteurs sociaux et de régulation des rapports sociaux.

En somme, quel que soit le champ disciplinaire, qu'il s'agisse de la théorie de la *régulation*, les concepts de *gouvernance* ou de *société*, la recherche de nouvelles approches de gestion des rapports sociaux et de nouveaux arrangements institutionnels axés sur la participation des acteurs aux décisions d'affaires publiques constituent des thèmes de première importance.

1.5.1.2 Renouveau de la démocratie

L'émergence de nouveaux dispositifs participatifs s'inscrit au cœur de la réflexion sur le renouvellement de la démocratie. La démocratie représentative qui caractérise la plupart des sociétés occidentales modernes accorde aux citoyens le pouvoir de choisir ses représentants et de les remplacer à intervalles réguliers. Le pouvoir des citoyens sur les décisions repose sur l'influence indirecte que ces derniers peuvent exercer sur leurs représentants, non seulement du seul fait de pouvoir les remplacer, mais également sur la possibilité de formuler des demandes et de s'opposer. Aussi, dans un contexte de démocratie représentative, il importe de faire une distinction entre le pouvoir décisionnel qui appartient aux élus et le pouvoir d'influence des citoyens. Dans les sociétés démocratiques modernes, une partie importante du pouvoir décisionnel des élus est exercé dans les faits par l'Administration publique (comprise comme étant l'ensemble des ministères, des agences et des organismes publics). Mais la délégation de pouvoir doit s'effectuer en conformité avec la volonté clairement exprimée des organes électifs représentant la collectivité. La compétence

d'un organisme public ne se présume pas; elle doit dans chaque cas reposer sur un texte législatif ou réglementaire et des dispositions explicites à cet effet de manière à ce qu'en dernière instance l'élu demeure le responsable ultime des actions de l'État et de ses mandataires (principe d'imputabilité). (Issalys 1983, p.841) Toutefois, l'émergence de nouvelles pratiques participatives propose des changements à cet égard.

Il existe plusieurs typologies de la participation, chacune se référant à une vision de la participation et des critères de classement différents. Cependant, la participation est souvent envisagée dans la littérature scientifique comme une redéfinition du partage du pouvoir entre l'entité qui en détient légalement l'usage (gouvernants) et les administrés (gouvernés). Parmi les typologies de la participation, celle d'Arnstein (1969), l'une des plus anciennes, est souvent citée. Elle est constituée d'une échelle à huit niveaux selon le degré de pouvoir accordé au citoyen allant de l'expression d'opinion (consultation, concertation) jusqu'au transfert d'attribution (pouvoir délégué, contrôle par les citoyens).

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit du rôle de la participation des citoyens aux décisions, deux écoles s'affrontent. La première, dite *réaliste*, considère que les élus doivent seuls exercer le pouvoir dont ils sont investis, le pouvoir électoral constituant le seul pouvoir des citoyens. L'élu qui assume ses responsabilités peut s'éclairer de l'opinion des citoyens; mais la consultation demeure limitée à la validation des options retenues en vue de la prise de décision et/ou de l'adoption de mesures d'intégration des interventions proposées. Dans le cadre de la deuxième approche «... l'élu décideur doit inviter les citoyens à l'accompagner dans l'exercice du pouvoir principalement dans des matières qui touchent les gens et celles qui confrontent les valeurs.» (Thibault 1995, p.9) Dans cette perspective, il ne revient plus exclusivement à l'élu décideur de définir le contenu de «l'intérêt public».

Selon Godbout (1991), la demande de plusieurs «participationnistes» qui souhaitent la participation maximale à toutes les décisions et à toutes les étapes menant à la décision, incluant la décision elle-même, entre en conflit avec le principe sous-jacent à la démocratie représentative, soit la délégation du pouvoir décisionnel à un «représentant». Aussi, si nous nous en tenons au sens strict de la définition de «démocratie représentative», il pourrait s'agir alors d'une «diminution de la démocratie» car la demande pour une participation maximale équivaut à introduire des composantes de la *démocratie directe* dans un système politique basé sur le principe de la représentation. Limoges et al. (1993) attirent notre attention sur le danger de confondre «participation» et «décision» et d'attribuer à des personnes ou des entités non élues le pouvoir de décider pour les autres. Le débat est ouvert.

1.6 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

1.6.1 Approche : le paradigme interprétatif

La présente étude est une recherche appliquée. Elle ne vise pas le développement d'énoncés théoriques mais plutôt la vérification d'hypothèses à partir d'une recherche empirique approfondie sur la participation des acteurs sociaux aux processus d'évaluation et de suivi environnementaux.

L'étude s'inscrit dans l'approche qualitative de la recherche qui, selon Van der Maren (1995, p.81), se caractérise par la démarche inductive exploratoire (contexte de découverte) et la production de théories interprétatives et prescriptives, par opposition à l'approche quantitative, qui se situe plutôt dans une démarche hypothético-déductive et expérimentale (contexte de preuve) et dans la production de métathéories formalisantes et de théories descriptives. «Les théories interprétatives (qui expliquent le pourquoi des choses, leur signification) et les théories prescriptives (qui expriment ce qu'il convient de faire) sont classées comme qualitatives parce que les significations, les valeurs et les échanges symboliques, qui en font l'objet, ne se quantifient pas ni ne se prêtent à l'épreuve des faits.» (Van der Maren 1995, p.89)

Notre étude se situe plus spécifiquement dans le paradigme interprétatif de l'approche qualitative de la recherche. Le paradigme interprétatif renvoie à un ensemble d'approches diverses : observation participante, ethnographie, étude de cas, interactionnisme symbolique, phénoménologie, ou tout simplement , approche qualitative. (Lessard-Hébert et al. 1990, p.31) Dans le contexte de ce paradigme, l'objet de recherche est formulé en termes d'action, une action qui comprend le comportement physique et les significations que lui attribuent l'acteur et ceux qui sont en interaction avec lui. «Face à l'objet *action-signification* («meaning-in-action»), le chercheur postule une *variabilité* des relations entre les formes de comportement et les significations que les acteurs leur assignent à travers leurs interactions sociales. En somme, le postulat sur lequel s'appuie le paradigme interprétatif est que des comportements identiques d'un point de vue physique peuvent correspondre à des significations différentes et changeantes d'un point de vue social (Lessard-Hébert et al. 1990).

Selon Lessard-Hébert et al (1990), la création de signification par les acteurs, qui est au centre d'une recherche axée sur le paradigme interprétatif, renvoie à la prise en compte de la relation entre les perspectives des acteurs et le contexte social de l'action dans laquelle ils sont impliqués. L'auteure distingue deux niveaux de contexte social de création ou de production de signification : le niveau immédiat et le niveau éloigné. Sur le plan spatial, le niveau immédiat concerne des groupes particuliers d'individus qui, par l'ensemble de leurs interactions, en viennent à partager certaines compréhensions et traditions propres à ce milieu, une micro-culture différente. Sur le plan temporel, les significations sont construites et sans cesse reconstruites en temps réel. «Au niveau du contexte social plus éloigné, il faut considérer que les significations ont une histoire, c'est-à-dire qu'elles peuvent être reliées, à l'origine, à une culture plus large que celle du milieu immédiat; cette culture est définie, en termes cognitifs, en tant qu'apprentissage de normes guidant la perception, la croyance, l'action et l'évaluation des actions des autres. Les

significations que créent les sujets peuvent aussi être influencées par leur perception des avantages ou des contraintes reliés à un contexte social plus large que celui de leurs relations immédiates avec les autres acteurs du même groupe. » (p.42) En somme, nous examinons le contexte de l'action, l'action en tant que telle et la signification que les acteurs accordent à leurs actions.

1.6.2 Mode d'investigation

Le mode d'investigation consiste en une étude de cas. Le cas retenu est celui de la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts du projet de construction du complexe industriel d'Alcan à Alma. Ce cas est pertinent à notre problématique de recherche et à notre cadre d'analyse. D'abord, la construction du complexe industriel d'Alcan à Alma est susceptible de modifier, à différents degrés, positivement ou négativement, plusieurs dimensions de la «qualité de vie» des communautés (qualité de l'environnement, économie locale dont l'emploi et les retombées pour les entreprises régionales, infrastructures de transport, accès au logement, etc.). De plus, le projet a été assujéti à la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE), qui exige la réalisation d'une étude d'impact par le promoteur. Deux consultations ont été tenues sur le projet : une consultation par le promoteur, ainsi qu'une enquête et une audience publiques réalisées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Enfin, deux comités de suivi ont été créés dans le cadre du projet; un dont le mandat concerne la maximisation des retombées économiques et l'autre, les impacts du projet sur l'environnement.

L'étude de cas est une recherche empirique dont l'objet est d'étudier un phénomène contemporain dans son contexte, particulièrement lorsque les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas patents (Yin 1994). Selon Yin (1994), l'étude de cas est bien adaptée aux questions de recherche axées sur le «comment» et le «pourquoi» des phénomènes étudiés. Ces questions de type explicatif visent à établir

les liens opérationnels devant être recherchés dans un continuum temporel qui dépasse la simple fréquence ou incidence des phénomènes.

«... les questions liées au comment et au pourquoi sont davantage exploratoires et susceptibles de conduire à l'utilisation d'études de cas, d'histoires et d'expériences qui se réfèrent à des stratégies de recherche. C'est pourquoi ces questions concernent les liens opérationnels qui nécessitent d'être retracés à travers le temps plutôt que les simples fréquences ou incidences. » (p.6) (traduction libre)

Yin (1994) ajoute que la généralisation des résultats est possible parce qu'ils sont appliqués à des propositions (solutions applicables) et non pas à une population donnée.

Ce mode d'investigation est particulièrement bien adapté à notre étude, qui vise à analyser la participation des acteurs sociaux au regard de l'atteinte de certains objectifs et de déterminer les facteurs qui interviennent dans leur réalisation.

1.6.3 Outils d'investigation

Orientation générale

L'étude de cas permet d'avoir recours à plusieurs outils d'investigation (Yin,1994). Dans le cas à l'étude, nous utilisons les outils d'investigation suivants: 1) les observations directes ; 2) les entretiens individuels ; 3) les enquêtes ; 4) la recherche documentaire ; 5) le portrait de référence. La multiplication des techniques de collecte de données sert notamment à obtenir des l'information sur différents aspects de la recherche, ainsi qu'à faire des croisements et des recoupements de données pour fins de validation.

Horizon temporel

L'étude se déroule sur une période de quatre ans, soit de juillet 1997 à avril 2002, et comporte des observations en continu suivant les étapes de l'évaluation environnementale – planification et prise de décision – du projet et plus spécifiquement des étapes de l'audience publique, de la construction du complexe

industriel et du démarrage des opérations, soit de l'automne 1997 jusqu'à l'été 2002. Nous avons donc fait une étude en temps réel collée sur le déroulement même du projet industriel du changement planifié.

Description des outils d'investigation

1. Observations directes

Enquête et audience publiques du BAPE :

Des observations ont été réalisées lors des séances tenues par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) à l'été 1997. L'objectif de ces observations consiste à connaître les interactions entre les acteurs sociaux dans le cadre formel de participation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE).

Comités de suivi sur l'environnement :

Nous avons siégé à titre d'observateur aux réunions de deux comités de suivi formés dans le cadre du cas à l'étude :

- le comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE);
- le comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques (CRCD).

En ce qui concerne le comité CASE, les observations s'échelonnent du mois d'avril 1998 au mois d'avril 2002. Durant cette période, nous avons assisté à vingt-trois réunions du comité et à quatre séances d'information à l'intention des voisins. En ce qui concerne le comité sur les retombées économiques (CRCD), les observations se sont échelonnées du mois de janvier 1998 au mois d'avril 2001. Durant cette période, une trentaine de réunions ont eu lieu.

Les réunions ont été enregistrées⁵⁰ et des notes ont été prises et consignées dans un «cahier de bord des réunions». Chaque réunion a été analysée au moyen d'une grille qui comporte quatre sections : les points à l'ordre du jour, les informations transmises, les préoccupations exprimées, les commentaires de l'observateur (ANNEXE C). Cette grille n'établit pas de critère d'observation *a priori* ; elle vise plutôt à identifier les faits saillants de chaque rencontre et à identifier les enjeux émergents de la participation. L'observation directe permet également de mettre en lumière la dynamique des rapports entre les acteurs sociaux, leurs stratégies et leur comportement.

2. Entretiens individuels

L'étude comporte également la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès des membres des comités de suivi nommés plus haut⁵¹. Ces entretiens sont réalisés au moyen d'un guide d'entretien (ANNEXE D) construit à partir des observations et des enjeux de la participation. Les entretiens sont enregistrés et retranscrits sous la forme d'un verbatim en suivant la structuration de la grille d'entretien.

Les entretiens individuels nous renseignent sur les intérêts, les motivations, les perceptions des membres des comités concernant leur travail, leur rôle au sein du comité, etc. Les entretiens individuels permettent également de confirmer ou d'infirmer les observations lors des réunions des comités de suivi. Nous pouvons parler à cet égard de complémentarité des techniques de collecte de données.

⁵⁰ Les réunions du comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques n'ont pas été enregistrées.

⁵¹ Dans le cas du comité CASE 11 personnes sur une possibilité de 12 ont été rencontrés et dans le cas du comité du CRCO, 6 personnes sur une possibilité de 8 ont été rencontrées. Les entretiens ont été réalisés au mois de juin 2000.

3. Enquêtes sur les controverses dans le cadre de la réalisation du projet dans le cas à l'étude

Plusieurs controverses ont éclaté durant la période d'observation. Deux de ces controverses ont été l'objet d'une enquête de la part de l'auteur; celle concernant la réfection des lignes de transport d'énergie et d'un poste de transfert, ainsi que la circulation de véhicules lourds dans le rang Scott.

Ces enquêtes visent à documenter les impacts sociaux et humains vécus par les résidents, à rendre compte du suivi effectif des impacts lors des travaux de construction et à révéler la dynamique relationnelle entre les acteurs sociaux.

4. Recherche documentaire

La recherche documentaire porte sur tous les écrits rendus public dans le cadre de l'évaluation environnementale dans le cas à l'étude (étude d'impact, rapport d'enquête et d'audience publique et documents afférents), les écrits diffusés au sein des comités de suivi et les écrits émanant d'organismes publics ou privés portant sur la région, la ville d'Alma, le promoteur Alcan, l'industrie de l'aluminium au Québec et ailleurs, ainsi que sur le projet Usine Alma.

5. Portrait de référence

Le portrait de référence porte sur les pratiques participatives de la communauté d'accueil Alma et sa région d'appartenance, le Saguenay – Lac Saint-Jean. L'objectif visé consiste à comprendre la dynamique territoriale dans laquelle s'insère le projet à l'étude et ce, dans ses composantes individuelle et collective. Ces pratiques s'exercent à plusieurs niveaux dont le politique, le socio-communautaire, l'économie, et enfin l'aménagement du territoire. Une première recherche consiste à faire le portrait de la ville d'Alma. À cet égard, cinq indicateurs ont été retenus : 1) type et diversité des organismes et des associations; 2) participation locale aux activités des organismes et des associations; 3)

concertation et collaboration inter-organismes; 4) participation à la vie économique; 5) participation à la gestion municipale.

Le portrait de référence comporte également une recherche sur la région du Saguenay – Lac St-Jean, son histoire, ainsi que ses caractéristiques sociales et économiques. Les controverses et les événements ayant marqué la région du Saguenay – Lac Saint-Jean sont également examinés. Trois cas ont été retenus à cause de la mobilisation qu'ils ont suscitée dans la population:

- le projet du ministère de la Défense nationale d'aménager un champ de tir au Lac-Saint-Jean pour l'entraînement des pilotes de sa base aérienne de Bagotville;
- le projet de création d'un Centre local de développement (CLD) dans la MRC Lac-Saint-Jean-Est réalisé dans le cadre de la nouvelle politique de développement régional du gouvernement québécois;
- la création, en 1980, du Regroupement des organismes communautaires et culturels d'Alma (ROCCA).

1.6.4 Aspects éthiques de la recherche

L'étude des problématiques sociales n'est pas sans soulever des questions sur le plan éthique. Selon la définition de Bourgeault et Caron (2000)⁵² l'éthique se définit comme : «... une démarche rigoureuse de réflexion sur l'action humaine, ayant pour but de susciter une interrogation sur la finalité des gestes, sur les raisons et les valeurs qui en motivent les choix et sur leurs conséquences prévisibles, de manière à orienter des décisions qui soient respectueuses de la dignité humaine.» (p.11)

Le *Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC)*(2002) a divulgué des orientations concernant l'éthique de la recherche sociale. Deux enjeux principaux ressortent à cet égard : le consentement et la confidentialité. Dans la présente recherche, nous devons obtenir le consentement des comités de suivi pour siéger comme observateur. Dans les deux cas, nous avons fait une présentation

⁵² Définition prise dans : Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (2002), p.11

formelle du programme de recherche MSIAA et de notre étude sur la participation lors d'une réunion des comités. Ces présentations comportaient les informations nominales sur la recherche – titre de la recherche, nom de l'institution d'enseignement et le nom des chercheurs responsables et leurs coordonnées – les objectifs poursuivis, les procédures et les étapes de la recherche, la durée, les résultats attendus et leur utilisation. Ces présentations ont été suivies d'une courte délibération du comité à huis clos. Dans le cas du comité CASE, l'autorisation nous a été donnée verbalement et comportait la permission de faire des enregistrements audio des réunions. Quant au comité de suivi des mesures de maximisation des retombées économiques, l'autorisation de siéger au comité comme observateur a été assortie d'une entente de confidentialité écrite et signée par le président du comité et la coordination du programme de recherche MSIAA.

En ce qui concerne les entretiens individuels réalisés auprès des personnes membres des comités de suivi, un consentement verbal a été obtenu suite à une courte présentation des objectifs poursuivis par la démarche d'enquête et après avoir donné l'assurance au répondant de la confidentialité du contenu des entretiens et de leur utilisation pour les fins exclusives de la recherche.⁵³

Cependant, la présentation des résultats des entretiens pose un défi particulier sur le plan de la confidentialité compte tenu que l'enquête a été réalisée auprès de petits groupes constitués de personnes se connaissant parfois depuis plusieurs années. Même si les propos rapportés ne sont pas identifiés aux personnes, cette mesure n'offre pas de garantie absolue de confidentialité compte tenu de la possibilité d'associer certains propos à un individu. Aussi, nous avons pris soin de retirer les éléments de contenu les plus susceptibles de permettre un rapprochement avec des personnes. Également, certaines problématiques évoquées par les répondants

⁵³ Nous n'avons pas cru nécessaire d'obtenir un consentement écrit compte tenu qu'au moment où ont été réalisés les entretiens, à l'été 2000, nous siégeons sur le comité depuis plus de deux ans; les répondants étaient alors parfaitement informés du programme de recherche MSIAA et de notre étude.

concernent des organismes ou des personnes qui, sans être nommés, spécifiquement, sont identifiables. Ces éléments de contenu ont été conservés dans la mesure où ils ne contenaient pas d'informations confidentielles ou inconnues jusqu'ici des membres des comités de suivi.

Par ailleurs, «[l]a recherche sociale peut faire progresser la conscience sociale à propos de situations qui nécessitent des changements sociaux, juridiques ou politiques, et peut donc agir sur les rapports sociaux [...]. Mais elle peut aussi attirer l'attention sur des situations délicates et, ce faisant, provoquer le blâme public ou le dénigrement des personnes ou des populations concernées». (FQRSC 2002, p.13) Ce risque est d'autant plus élevé lorsque la recherche se déroule dans des communautés locales où les personnes entretiennent des relations de proximité et se connaissent davantage comme c'est le cas dans la présente étude. Il est important de mentionner à cet égard que les partenaires financiers du programme de recherche MSIAA, dont le promoteur et la Ville d'Alma, ainsi que les membres des comités de suivi ont accepté de participer à la recherche dans la perspective de tirer des leçons de l'expérience de participation à l'évaluation et au suivi des impacts environnementaux du projet de construction du complexe industriel d'Alcan à Alma. Néanmoins, nous avons pris un soin particulier dans la présentation des résultats pour bien distinguer la description des données issues des observations, des entretiens et de la recherche documentaire de l'analyse des données, et cela dans la perspective de garder la discussion ouverte sur les conclusions que nous avons avancées. Enfin, mentionnons qu'à chaque étape du programme de recherche, les résultats préliminaires ont été présentés aux participants de la recherche ou publiquement. L'ensemble des résultats est disponible en format papier ou en format électronique.

Dans le chapitre 1 nous avons présenté l'ancrage paradigmatique, la problématique et le cadre d'analyse de notre recherche. Nous en avons précisé les objectifs, les hypothèses et les postulats sur lesquels elle s'appuie. Nous avons situé notre recherche sur les plans social et scientifique. Enfin, à la section six nous avons traité de la démarche méthodologique utilisée. Dans le prochain chapitre nous débutons la vérification empirique de nos hypothèses de recherche, et plus particulièrement celle qui concerne l'efficacité de la participation.

CHAPITRE 2

ÉTUDE DE CAS

Dans ce chapitre nous présentons le cas à l'étude. Les deux premières sections tracent un bref portrait historique, social et économique du lieu d'implantation de l'activité¹, la ville d'Alma et sa région d'appartenance, le Saguenay – Lac Saint-Jean (SLSJ)² au Québec. Dans la section trois nous présentons le projet, ses principales composantes physiques et le contexte de sa réalisation. Ensuite, nous décrivons le processus d'évaluation des impacts auquel le projet a été assujéti. Enfin, nous faisons une synthèse des résultats de l'étude d'impact. La section quatre porte sur les dispositifs participatifs mis en place dans le projet à l'étude. Il sera d'abord question des consultations réalisées à l'étape de l'évaluation des impacts, soit la pré-consultation du promoteur ainsi que l'enquête et l'audience publiques du BAPE. Ensuite, nous présentons les deux comités multipartites de suivi : le comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE) et le comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques.

¹ Le portrait de la région du SLSJ, d'Alma et ses environs présente la situation au moment de la réalisation du projet et s'appuie sur les données disponibles en 1998. L'objectif visé est de nous doter d'une compréhension large du contexte dans lequel a été réalisé le projet, et partant de nous donner des bases permettant de mieux situer les points de vue adoptés par les acteurs participant à l'évaluation et au suivi des impacts sociaux et environnementaux.

² Nous nous référons à la région administrative 02 dont la délimitation a été déterminée par le gouvernement du Québec.

Dans le chapitre 2 nous débutons la vérification empirique de nos hypothèses de recherche, et plus particulièrement celle qui concerne l'efficacité de la participation. Nous faisons l'hypothèse que l'efficacité de la participation dépend des conditions de la participation. Par «conditions de la participation» nous entendons l'ensemble des dispositifs participatifs qui déterminent le moment, l'étendue et l'ampleur de la participation. Nous entendons également par conditions de la participation l'ensemble des facteurs susceptibles d'avoir une influence sur la participation : les caractéristiques socio-économiques du milieu d'implantation de l'activité et le projet en tant que tel, ses composantes physiques et le contexte de sa réalisation.

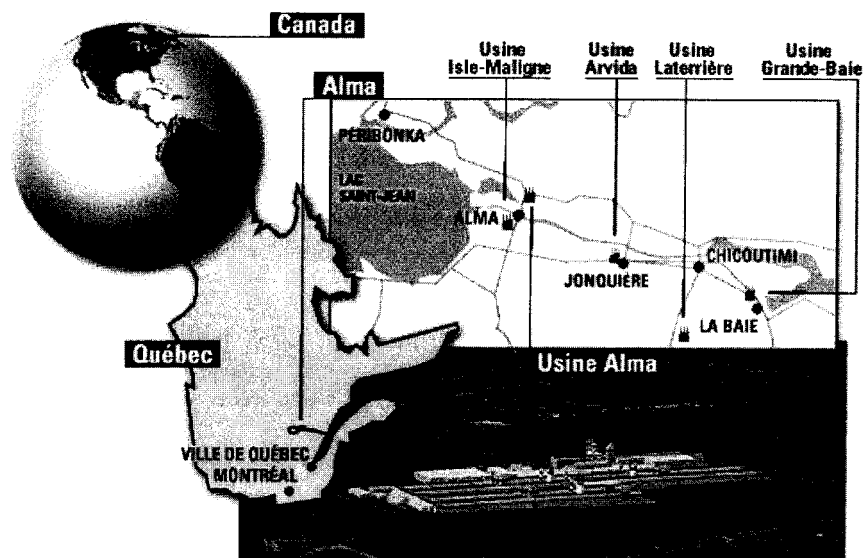
2.1 RÉGION DU SAGUENAY – LAC ST-JEAN ET INDUSTRIE DE L'ALUMINIUM

2.1.1 Localisation, historique du développement et caractéristiques socio-économiques

La région administrative du Saguenay – Lac Saint-Jean (SLSJ) couvre un territoire de 103 901 km² situé à 500 kilomètres au Nord de Montréal. Son écoumène relativement concentré et de forme longitudinale, se localise le long des voies d'eau : la rivière Saguenay, le lac Saint-Jean et ses tributaires (voir FIGURE 2.1).

Cette région compte une soixantaine de municipalités locales et quatre municipalités régionales de comté (MRC). Cependant, la concentration démographique, urbaine à 75%, se fait autour de trois sous-régions : 1) le Haut – Saguenay, fortement industrialisé et urbanisé, composé de la ville unifiée Ville Saguenay qui regroupe les anciennes villes de Chicoutimi, Jonquière et Ville de La Baie ; 2) le Bas – Saguenay avec ses municipalités à vocations touristique et forestière ; 3) le Lac Saint-Jean, sous-région à vocation agricole, forestière, industrielle et touristique, regroupant les villes d'Alma, Roberval, Saint-Félicien et Dolbeau – Mistassini.

Figure 2.1 : Carte de la région du Saguenay – Lac Saint-Jean et localisation des usines d’Alcan



Source : Site Web Alcan aluminium Ltée <http://www.alcan.com>

L’ouverture de la région du SLSJ à la colonisation remonte à 1838. Mais à peine cinquante ans après les débuts modestes et difficiles de la colonisation, la grande industrie s’implante le long des cours d’eau. La région a connu plusieurs phases dans son développement : une première d’industrialisation et d’urbanisation (1910-1926), une deuxième d’expansion industrielle (1939-1943) et une troisième de désindustrialisation à partir de la deuxième moitié de la décennie 1970. L’industrialisation s’est opérée principalement dans les secteurs manufacturiers du bois, des pâtes et papiers et de la production et de la transformation primaire de métaux, notamment l’aluminium. Ce développement s’est fait sous l’impulsion d’entreprises ou de monopoles de grande envergure, financés, dirigés et contrôlés de l’extérieur de la région.

Le SLSJ compte une population de 286 648 habitants³ et est stable. Toutefois, l'évolution démographique est marquée depuis la décennie 70 par un changement de l'importance relative des groupes d'âge. Entre 1971 et 1991, soit sur une période de 20 ans, les groupes d'âge, 0—4 ans, 5—14 ans et 15—24 ans sont respectivement en diminution de 1,5%, 9,3% et 8,9%, alors que les groupes d'âge, 24—44 ans, 44—64 ans, 65 ans et plus sont respectivement en augmentation de 9,5%, 5,7% et 4,5%. En pourcentages réels nous avons les données suivantes :

- l'importance relative de la catégorie «0 à 4 ans» passe de 8,1% (Québec 8,0%) de la pop. en 1971 à 6,6% (Québec 6,6%) en 1991;
- l'importance relative de la catégorie «moins de 14 ans» passe de 34,4% (Québec 29,7%) de la pop. en 1971 à 23,6% (Québec 20,5%) de la pop. en 1991;
- l'importance relative de la catégorie «44 à 64 ans» passe de 14,4% (Québec 17,9%) de la pop. en 1971, à 20,0% (Québec 19,9%) de la pop. en 1991;
- l'importance relative de la catégorie «65ans et plus» passe de 4,4% (Québec 6,9%) de la pop. en 1971 à 8,9% (Québec 10%) en 1991.

Les caractéristiques socio-économiques, l'économie du SLSJ affiche un écart important avec les moyennes provinciales et nationales en ce qui concerne des indicateurs comme le taux d'activité, le taux de chômage, le rapport emploi-population, le revenu des particuliers et des ménages et enfin, le bilan démographique⁴. En ce qui concerne le rapport emploi-population, ce dernier est inférieur de 6 % à la moyenne québécoise s'établissant à 43,7%. Le taux de chômage est d'environ 3 % plus élevé que celui du Québec s'établissant à 15,5%.

³ Recensement de 1996 de Statistique Canada.

⁴ Statistiques Canada, recensement de 1996

CHAPITRE 2

ÉTUDE DE CAS

Dans ce chapitre nous présentons le cas à l'étude. Les deux premières sections tracent un bref portrait historique, social et économique du lieu d'implantation de l'activité¹, la ville d'Alma et sa région d'appartenance, le Saguenay – Lac Saint-Jean (SLSJ)² au Québec. Dans la section trois nous présentons le projet, ses principales composantes physiques et le contexte de sa réalisation. Ensuite, nous décrivons le processus d'évaluation des impacts auquel le projet a été assujéti. Enfin, nous faisons une synthèse des résultats de l'étude d'impact. La section quatre porte sur les dispositifs participatifs mis en place dans le projet à l'étude. Il sera d'abord question des consultations réalisées à l'étape de l'évaluation des impacts, soit la pré-consultation du promoteur ainsi que l'enquête et l'audience publiques du BAPE. Ensuite, nous présentons les deux comités multipartites de suivi : le comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE) et le comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques.

¹ Le portrait de la région du SLSJ, d'Alma et ses environs présente la situation au moment de la réalisation du projet et s'appuie sur les données disponibles en 1998. L'objectif visé est de nous doter d'une compréhension large du contexte dans lequel a été réalisé le projet, et partant de nous donner des bases permettant de mieux situer les points de vue adoptés par les acteurs participant à l'évaluation et au suivi des impacts sociaux et environnementaux.

² Nous nous référons à la région administrative 02 dont la délimitation a été déterminée par le gouvernement du Québec.

2.1.2 Industrie de l'aluminium⁵

Les activités de production et de transformation de l'aluminium débutèrent dès 1926 par la construction, par la filiale canadienne de la compagnie américaine ALCOA, Aluminium du Canada limitée, d'une première usine d'électrolyse à Arvida d'une capacité annuelle de 238 000 TM/année. Deux ans plus tard ALCOA se départit de ses intérêts au Canada et Aluminium du Canada limitée devient Alcan Canada limitée (Alcan), une société canadienne autonome dont le conseil d'administration et la direction ne relève plus d'ALCOA. Par la suite Alcan continua à investir au SLSJ en construisant trois autres usines d'électrolyse : Isle-Maligne, (1943) d'une capacité de 75 000 TM/année, Grande-Baie (1980) d'une capacité de 186 000 TM/année et Laterrière (1989), d'une capacité de 210 000 TM/année. Les infrastructures d'Alcan dans la région comportent également 6 centrales hydroélectriques, des installations portuaires et ferroviaires, une usine (Vaudreuil) de transformation de la bauxite en alumine et trois usines de transformation de l'aluminium : l'usine Dubuc (matériau composite Duralcan^{md}), l'usine Lapointe (fils machine) et l'usine Saguenay (tôle d'aluminium). Il faut compter également un centre de recherche et de développement à Arvida (CRDA).

Les activités d'Alcan représentent une part importante de l'activité économique du SLSJ. Au chapitre du nombre d'emplois, Alcan employait en 1997 environ 6 500 personnes. Si nous considérons que les activités de production et de transformation d'aluminium – excluant ainsi les emplois relatifs à la production d'énergie électrique et au centre de recherche –, les activités d'Alcan représentaient en 1995 28,9% des emplois dans le secteur de la production manufacturière à l'échelle régionale⁶. Le

⁵ Source : Alcan Aluminium Ltée. 1998. «Guide de presse : Alcan au Saguenay – Lac Saint-Jean». Jonquière : Sécal, direction des communications.

⁶ Les emplois dans le secteur manufacturier représentent 16,5% des emplois, tous secteurs d'activités confondus.

bois et les pâtes et papier constituent également des activités importantes représentant respectivement 20,8% et 17,3% des emplois dans ce même secteur⁷.

L'importance d'Alcan peut paraître négligeable si on considère que le secteur manufacturier ne représente que 16,5% des emplois au SLSJ comparativement à 71,9% dans le secteur tertiaire. Mais il ne faut pas considérer uniquement la répartition sectorielle des emplois car plusieurs emplois du secteur tertiaire dépendent directement du secteur manufacturier. Aussi, à titre d'exemple, les retombées économiques liées aux opérations d'Alcan en termes de salaires versés, d'achats de biens et de services, d'investissements en immobilisation et de charges fiscales étaient estimées en 1997 à 867 millions \$CAN. Toutefois, l'importance d'Alcan en terme de création d'emplois ne cesse de diminuer.

Depuis le lancement du programme de modernisation des installations d'Alcan au début des années 1980, plus de 2000 emplois ont été perdus sur une période de 10 ans, soit entre 1987 et 1997 (Alcan 1998). Le nombre d'emplois perdus atteint le chiffre de 6 500 si nous incluons la décennie 70 (BAPE 1997, p.105). Cette diminution des emplois a entraîné une modification substantielle de la répartition sectorielle de l'emploi au SLSJ. Sur une période de 10 ans, les emplois liés à la production de l'aluminium ont diminué, ne représentant plus que 28,9% de la totalité des emplois manufacturiers en 1995 comparativement à 40% en 1987. La perte d'emplois s'explique par la fermeture progressive des vieilles installations et le transfert partiel de la production vers des usines modernes dont l'automatisation accrue a eu pour effet de diminuer les besoins de main-d'œuvre. Nous ne disposons pas de données chiffrées sur l'impact économique de la diminution des emplois dans ce secteur depuis le lancement du programme de modernisation, mais celui-ci est à la hauteur de l'importance des retombées économiques liées à la présence de l'entreprise de transformation dans la région. La construction du complexe industriel

⁷ SNC Lavalin Environnement 1997.

d'Alcan à Alma s'inscrit dans le programme de modernisation de l'entreprise et vise à remplacer l'usine Isle-Maligne.

2.2 ALMA ET SES ENVIRONS⁸

Dans la présente section, nous traçons le portrait de la communauté d'accueil, la ville d'Alma et ses environs. Il sera d'abord question de la localisation et de l'historique du développement. Nous ferons ensuite le portrait de référence de la communauté d'accueil sous l'angle de trois thèmes : 1) la vitalité du mouvement associatif, 2) le dynamisme économique et, 3) la vie municipale.

2.2.1 Localisation et historique du développement

L'établissement des premiers colons dans la paroisse de Saint-Joseph d'Alma remonte à 1867. Le village de Saint-Joseph d'Alma a été érigé en 1917. À la faveur de l'arrivée des travailleurs affectés à la construction de la centrale hydroélectrique Isle-Maligne et d'une usine de pâtes et papiers de Price Brothers, les villes d'Isle-Maligne (1924) et de Riverbend (1925) sont créées. Le village de Naudville est fondé en 1944. Ces quatre municipalités se sont fusionnées en 1962 pour former la Ville d'Alma. En 1976, le village de St-Joseph d'Alma est annexé à la Ville d'Alma. Enfin, en 2000 la ville de Delisle est fusionnée à la Ville d'Alma.

La ville d'Alma s'étend sur une superficie de 109 km² et possède une population de 26 127 habitants⁹. C'est la troisième ville en importance dans la région du Saguenay – Lac – Saint-Jean (SLSJ) après Chicoutimi (63 061 hab.) et Jonquière (56 503 hab.). Malgré sa population relativement peu élevée, Alma est le centre urbain de la MRC Lac Saint-Jean Est (LSJE) (52 401 hab.), et à cet égard exerce une attraction sur l'ensemble de la population de ce territoire qui la fréquente pour le travail, les services et les loisirs.

⁸ Nous entendons la microrégion constituée par les municipalités comprises à l'intérieur des limites de la municipalité régionale de comté (MRC) de Lac Saint-Jean Est.

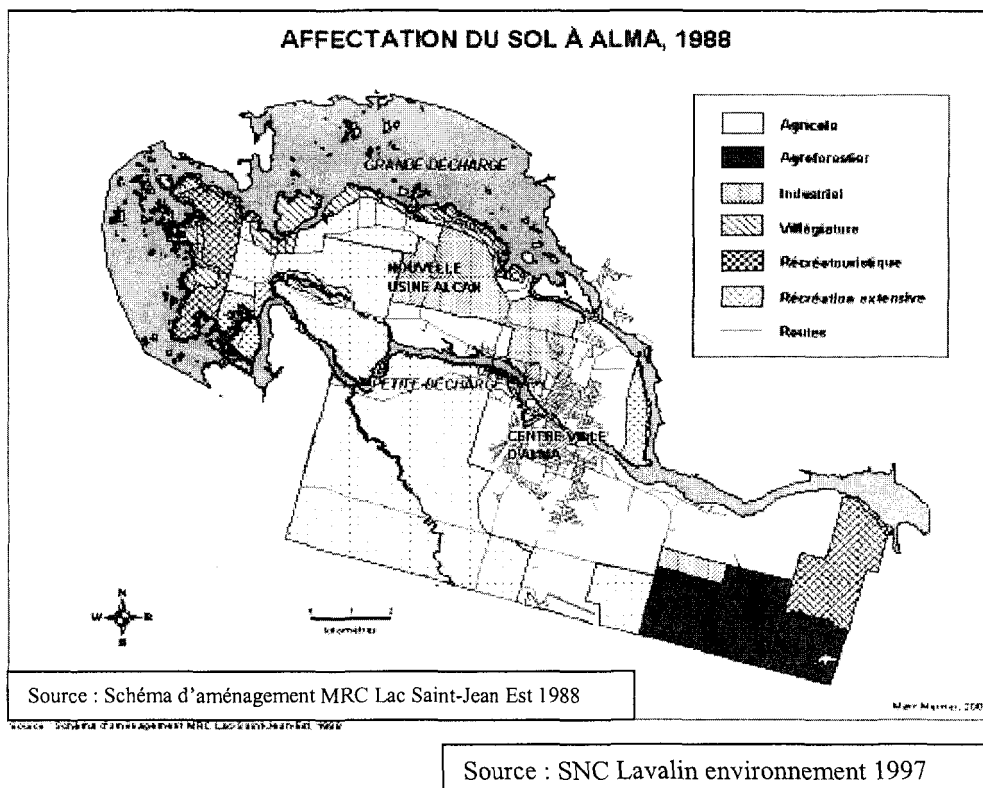
⁹ Statistique Canada, recensement de 1996.

La ville d'Alma est caractérisée par une occupation du sol très diversifiée. Elle réunit sur son territoire des activités industrielles, agricoles, commerciales, touristiques et résidentielles. En ce qui concerne les activités industrielles, dès 1857 une glissoire (dalle) est construite par le gouvernement fédéral pour faciliter l'acheminement du bois du Lac - Saint-Jean vers le Saguenay. En 1923, la plus grosse centrale hydroélectrique au monde est construite à Alma sur la rivière Grande Décharge. En 1925, la compagnie Price Brother Ltd construit une usine de pâtes et papiers qui est reliée au réseau ferroviaire du Canada et des Etats-Unis. Enfin, en 1943 Aluminium du Canada limitée construit une usine de production d'aluminium de première fusion à Isle-Maligne. Donc, dès le départ, Alma a été marquée par la présence de la grande industrie et des infrastructures connexes (barrage, lignes de transport d'énergie, chemin de fer, etc.). Cette présence industrielle, attribuable à la proximité des ressources naturelles (eau, forêt), marque le début de l'urbanisation. Aujourd'hui, la vocation industrielle d'Alma est affirmée par l'agrandissement vers l'ouest de l'aire industrielle nord et l'aménagement du parc industriel sud (FIGURE 2.2).

En ce qui concerne les activités agricoles, celles-ci occupent une superficie importante du territoire d'Alma et de la MRC LSJE et se concentrent principalement dans la production laitière. Plus de 40% des fermes laitières du SLSJ sont situées sur le territoire de la MRC LSJE et réalisent 44% de la production régionale. Signalons également la présence sur le territoire d'Alma des bureaux du ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et du Centre de recherche et de développement en Agriculture (CRDA).

Sur le plan des activités commerciales et des services, signalons la présence de nombreux commerces et de centres commerciaux ainsi que celle d'un hôpital (1954), d'un CEGEP, de deux écoles secondaires, de huit écoles primaires, d'un centre local de santé communautaire (CLSC), d'un complexe abritant un centre communautaire, sportif et culturel (CREPS) et d'un aéroport.

Figure 2.2 Alma et affectation du sol



La vocation récréo-touristique d'Alma s'affirme de plus en plus avec la création du complexe touristique de la Dam-en-terre, l'aménagement d'un segment de la Véloroute des bleuets, de la revitalisation de la rivière Petite-Décharge et de la présence de nombreux chalets et résidences secondaires sur le pourtour de l'Île Sainte-Anne.

2.2.2 Portrait de référence de la communauté d'accueil

Le portrait de référence de la communauté d'accueil dont le détail apparaît à l'ANNEXE E, est ici déclinée sous trois thèmes : 1) la vitalité du mouvement associatif, 2) le dynamisme économique et, 3) la vie municipale. Le mouvement associatif a pris naissance dès l'arrivée des premiers colons à Saint-Joseph d'Alma en 1877.

Aujourd'hui, on dénombre plus de 160 organismes oeuvrant dans différents domaines : sportif, culturel, socio-récréatif, social et groupes d'intérêt divers¹⁰. L'historique, la diversité et le nombre d'organismes et d'associations à Alma indiquent, sans aucun doute, un cadre pérenne et solide de vie associative. La vitalité du mouvement associatif s'exprime également par la participation de la population almatoise aux activités mises sur pied par les organismes. De plus, il a été observé que les citoyens et les citoyennes d'Alma et des environs se mobilisent lors d'événements particuliers et, notamment, lors de controverses à incidence environnementale. La sensibilité de la population à des questions relatives à l'environnement et à la qualité de vie s'est également exprimée par la création d'organismes à vocation environnementale et même par l'élection d'un conseiller reconnu pour ses allégeances écologistes. Le dynamisme communautaire de la population se prolonge dans la concertation entre les organismes, prenant la forme d'organismes permanents ou de regroupements ponctuels à l'occasion de controverses particulières. Toutefois, malgré ces initiatives, la concertation demeure une pratique en développement. En ce qui concerne plus spécifiquement la concertation entre les organismes publics et les politiques d'une part, et les acteurs sociaux d'autre part, la situation évolue certes mais lentement. Suite à des entrevues réalisées avec des leaders du monde associatif ceux-ci nous confiaient que les gens ne se connaissent pas : « Ils ne connaissent pas la façon dont chacun fonctionne ». Malgré qu'Alma soit une petite communauté où les relations de proximité sont facilitées, les personnes qui travaillent dans des organismes provenant des milieux de l'environnement, de la santé et les services sociaux, de l'éducation populaire ne se connaissent pas. Les organismes fonctionnent comme «... des cellules indépendantes». (Entrevues 2 :1; 2:2; 3:1; 6:6; 7:1).

Par ailleurs, en ce qui concerne le dynamisme économique, la situation n'est pas très bonne sur le plan de l'entrepreneuriat local, Alma se classant onzième sur les quinze municipalités que compte la MRC Lac Saint-Jean Est (Proulx et Riverin, 1997 : 6).

¹⁰ Tiré du répertoire des organismes de 1998 publié par la municipalité d'Alma.

Sur le plan de la provenance géographique des entrepreneurs, l'examen sommaire des données¹¹ révèle qu'une forte proportion des entreprises est sous le contrôle d'intérêts locaux. Cependant, les six entreprises représentant les employeurs les plus importants dans le secteur secondaire, duquel dépend pour une large part la vitalité du secteur tertiaire, sont sous le contrôle d'intérêts extérieurs à la région.

Quant à la vie municipale, outre les comités devant être formés en vertu des dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.), Alma a créé de nombreux comités de gestion auxquels siègent les conseillers municipaux, et qui permettent de faire le lien entre la population, le politique et l'administratif. De plus, Alma a adopté des pratiques qui favorisent la participation d'intervenants qui n'ont pas normalement accès au processus décisionnel, dont le Comité des jeunes et le comité socio-politique d'Alma.

En somme, la communauté d'accueil se caractérise par la vitalité du mouvement associatif et de la vie municipale. Quant au dynamisme économique, celui-ci s'accorde à la présence d'acteurs économiques importants desquels dépend pour une large part la santé économique d'Alma.

2.3 PROJET USINE ALMA

2.3.1 Contexte

Changement de zonage municipal

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la construction du complexe industriel d'Alcan à Alma s'inscrit dans le programme de modernisation que l'entreprise a entamé au début de la décennie 1980, et qui vise à remplacer l'usine Isle-Maligne. La Ville d'Alma a entrepris des actions de longue date pour favoriser la réalisation du projet sur son territoire. Dès 1984, cette dernière demanda à la *Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ)* l'exclusion d'une partie

¹¹ Source : Liste des entreprises de la MRC LSJE, 1998

importante de l'île d'Alma de la zone agricole permanente pour accueillir à cet endroit des projets dans le secteur de l'industrie lourde. Le site identifié couvre une superficie de 400 à 500 acres et est situé dans la partie centrale de l'île d'Alma, à 500 mètres au sud de la rivière Grande Décharge, à 1,5 kilomètre au Nord-Est de l'usine Isle-Maligne et à 4 kilomètres du centre-ville d'Alma. La majorité des terrains touchés par ce changement de zonage sont la propriété de la Société d'électrolyse et de Chimie Alcan ltée. qui les avait acquis au cours de la décennie 1950.

Cette démarche est conforme aux orientations et aux projets du gouvernement du Québec en ce qui concerne le développement d'un site industriel de grande envergure à Alma et à l'adoption subséquente du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté (MRC) Lac Saint-Jean Est le 16 septembre 1986. Les orientations du schéma d'aménagement consistent à favoriser la création d'une réserve foncière permettant au besoin l'expansion et/ou le développement de la grande industrie. Pour faire suite à ces orientations, la Ville d'Alma adopta un plan d'urbanisme – entré en vigueur à l'automne 1988 – qui prévoit l'identification d'un nouveau site d'industrie lourde, duquel a découlé le changement du zonage.

Le changement de zonage a été réalisé conformément aux dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.A.U.) dont l'article 130.3, qui prévoit que le conseil municipal doit consulter les citoyens par la tenue d'une assemblée publique (art.130.3). Un avis à cet effet doit être publié dans les journaux et affiché aux bureaux de la municipalité au moins 15 jours avant la tenue de l'assemblée. Lorsque le règlement affecte une zone ou un secteur, l'avis doit en décrire le périmètre avec croquis et indiquer la nature et l'effet du règlement projeté. Toutes les personnes habiles à voter qui résident dans les zones ou les secteurs contigus à la zone ou au secteur faisant l'objet d'une modification du zonage, et se situant sur le territoire de la municipalité, peuvent demander la tenue d'un référendum sur le projet (art.130.4). Seules ces personnes pourront participer au référendum. Toutefois, aucune demande

de référendum n'a été faite à l'époque, et le changement de zonage fut adopté sans opposition.

Projet clés en main de Ville d'Alma

Suite au changement de zonage le service d'urbanisme et de planification socio-économique de la Ville d'Alma publie en 1988 le document «Site industriel d'Alma : un site industriel prêt à construire», dans lequel sont décrites les caractéristiques du site et ses avantages de localisation, les services offerts et la main-d'œuvre disponible. De plus, parmi les mesures envisagées pour améliorer l'accès au site industriel, il y a l'aménagement d'une voie de contour. Enfin, la même année, la Ville d'Alma crée le *comité de maximisation des retombées économiques* relatif à la construction d'une aluminerie à Alma. Mais le projet mis sur la table au début de la décennie 80 est abandonné temporairement en 1991. Entre temps, les usines de Grande-Baie (1980) et de Laterrière (1989) sont construites.

Choix du site industriel

Ce n'est qu'en 1996 que des études préliminaires relancent le projet. Sept sites potentiels dans un rayon de dix kilomètres autour de l'usine Isle-Maligne sont envisagés, dont trois à l'extérieur du secteur ayant été l'objet d'un changement de zonage (Alcan 1997). Mais après une première analyse, il est rapidement apparu à Alcan qu'il fallait, pour des raisons socio-économiques et techniques, rechercher en priorité des sites sur le territoire de la ville d'Alma.¹² En outre, Alcan disposait d'une réserve foncière importante sur l'île Alma. Un seul secteur, situé au Nord-Ouest de l'usine actuelle, présentait des conditions favorables à la construction du complexe industriel projeté (BAPE 1997b, pp.5 et 7).

¹² Sur le plan de la faisabilité économique et technique, le site du nouveau complexe industriel devait être éloigné le moins possible des infrastructures desservant l'usine existante – production d'électricité, alimentation en eau, voie ferrée et accès routier. Un autre atout du site retenu était qu'Alcan était propriétaire ou possédait des servitudes industrielles sur la plupart des terrains nécessaires à la réalisation du projet.

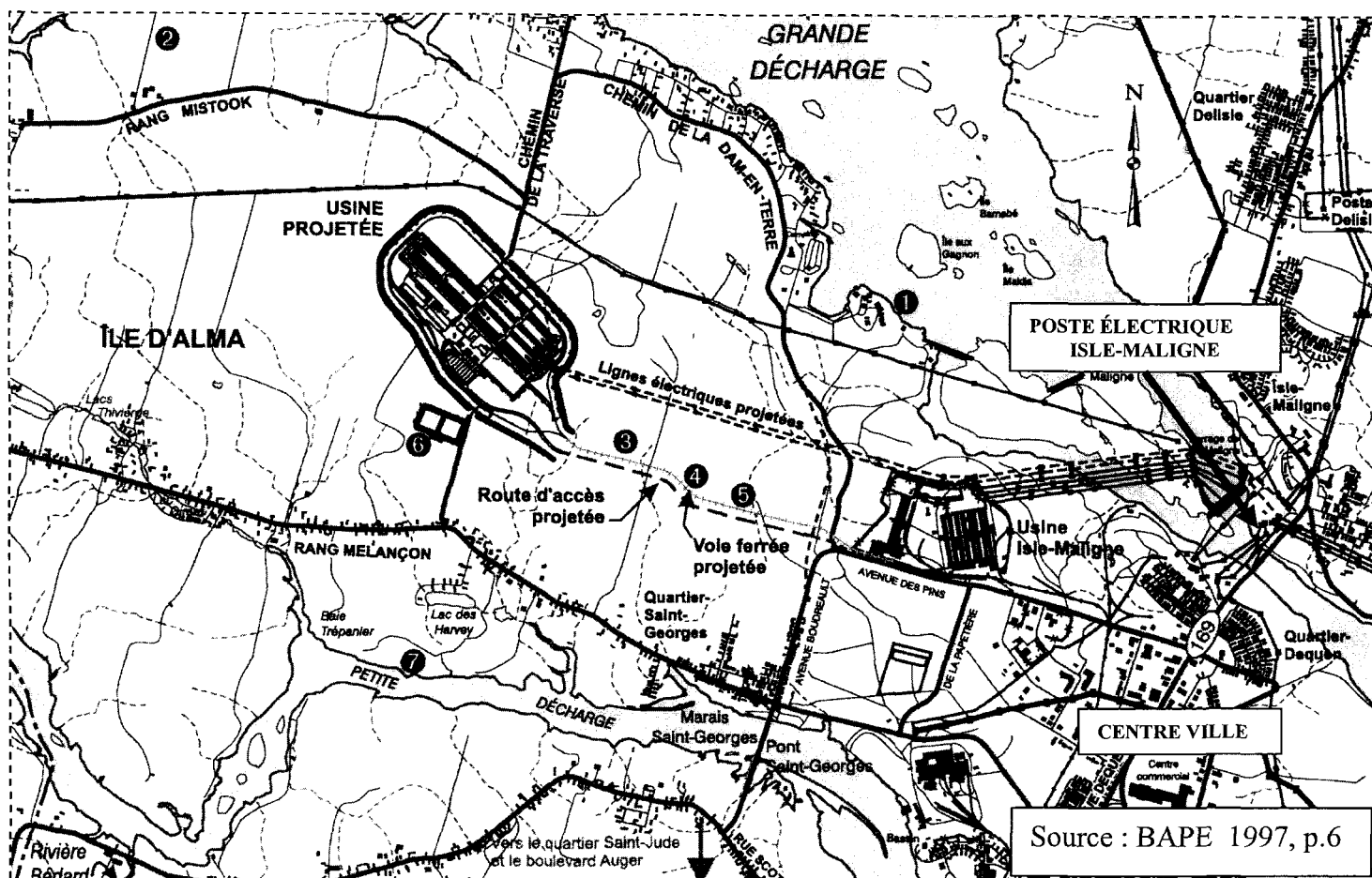
Le site retenu pour accueillir le complexe industriel se trouve dans la partie centrale de l'île d'Alma sur des terrains appartenant à Alcan, à l'extrémité Ouest d'un secteur d'une superficie de 419 hectares, dont l'affectation avait été changée dès 1988 par la Ville d'Alma pour recevoir des activités industrielles lourdes. Le site se situe à moins de 2 kilomètres de l'ancienne usine Isle-Maligne et à 4 kilomètres du centre-ville d'Alma. (voir FIGURE 2.3). L'accès à l'île d'Alma est assuré par trois ponts, tous situés du côté sud-est de l'île. De plus, il est entouré par des secteurs à vocations diverses : habitation, villégiature, récréo-tourisme et agriculture. L'habitation la plus proche est située à peine à six-cents mètres du site.

La création du comité de maximisation des retombées économiques

Les discussions reprennent entre la Ville d'Alma et Alcan concernant les infrastructures à être réalisées et les mesures à être adoptées afin de maximiser les retombées économiques à l'échelle locale. De plus, la Ville d'Alma crée en 1996 le *Comité de coordination*¹³ qui remplace le *comité de maximisation des retombées économiques* mis en place en 1988. Le mandat du Comité consiste à coordonner toutes les actions relatives à la préparation des entreprises et des fournisseurs de biens et services, à s'assurer que les actions planifiées soient exécutées dans les délais requis et à veiller à ce que les actions mises de l'avant correspondent aux attentes des bénéficiaires. Le comité de coordination est 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.

¹³ Ce comité est composé de représentants des organismes suivant: 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'oeuvre (SQDM), Cégep et la 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.

Figure 2.3 Localisation du projet et infrastructures connexes



Par exemple, le sous-comité de soutien à la création d'emploi et à la formation, créé en 1996, a pour mandat de favoriser l'augmentation du taux de placement local (création d'emplois nouveaux) en rapport avec les activités d'Alcan et des entreprises de la communauté, ainsi que de promouvoir la formation et l'adaptation de la main-d'oeuvre. Le sous-comité est formé de représentants de la Ville d'Alma, de la MRC Lac Saint-Jean Est, du milieu des affaires, de la Direction des ressources humaines Canada (DRHC), de la Société québécoise de la main-d'œuvre (SQDM), du Bureau fédéral de développement région du Québec (BFDRQ), du Syndicat des employés d'Isle-Maligne et d'Alcan.

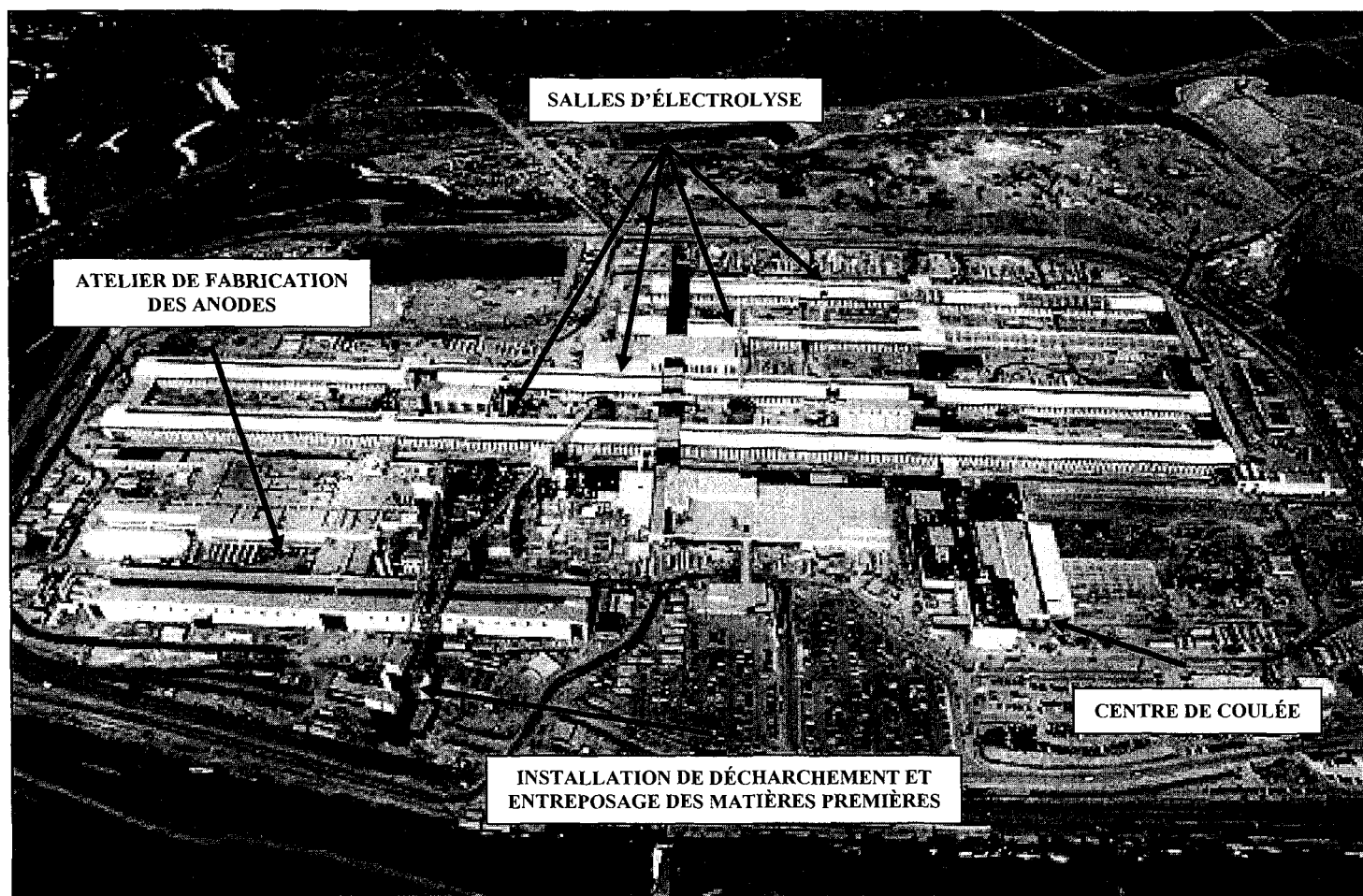
2.3.2 Composantes du complexe industriel

Le complexe industriel comporte quatre composantes principales : (voir FIGURE 2.4)

- des salles d'électrolyse,
- un atelier de fabrication des anodes,
- un centre de coulée,
- des installations de déchargement et d'entreposage des matières premières.

Au moment de la réalisation de l'étude d'impact déposée par le promoteur en 1997, la capacité prévue de production d'aluminium de première fusion était de 375 000 tonnes métriques (TM) /année. Cependant, en cours de construction, cette capacité a été portée à 407 000 TM/année. Les *salles d'électrolyse* comportent un total de 432 cuves réparties dans quatre bâtiments (salles de cuves) : deux bâtiments de 1 kilomètre chacun et deux bâtiments de ½ kilomètre chacun. L'*atelier de fabrication des anodes* comprend notamment deux fours de cuisson des anodes et des cathodes, des équipements spécialisés pour le traitement des mégots d'anodes et du bain électrolytique. Le *centre de coulée* comporte un carrousel de coulée pour la production de gueuses de refonte ainsi qu'un centre de transfert de métal en fusion par camions permettant d'acheminer vers l'usine Jonquière 120 000 TM/année.

Figure 2.4 Complexe industriel et ses principales composantes



Source : Alcan : site web Proiet usine Alma

Enfin, le *secteur de déchargement des matières premières* permet de recevoir et de stocker l'alumine transportée par convoi ferroviaire à partir de l'usine Vaudreuil située à Jonquière. Il en est de même du coke calciné entrant dans la fabrication des anodes. Des réservoirs souterrains permettent aussi de recevoir le brai liquide acheminé par camion-citerne.

La réalisation du Projet Usine Alma comporte également la réalisation de nombreux travaux à l'extérieur du site. Il s'agit notamment :

- du prolongement de 2,5 kilomètres du réseau Roberval-Saguenay de l'ancienne usine Isle-Maligne jusqu'au nouveau complexe industriel ;
- de la construction d'une route d'accès au complexe industriel d'une distance de 1,5 kilomètre ;
- de la modernisation du tronçon de 16 kilomètres du réseau ferroviaire entre Saint-Bruno et Alma, et entre Jonquière et Port-Alfred ;
- de modifications importantes aux installations du réseau électrique dont des lignes de transport d'énergie et des postes de transformation ;
- l'ajout d'un lien d'interconnexion avec le réseau d'Hydro-Québec ;
- de l'augmentation de la capacité d'entreposage et de chargement de l'alumine à l'usine Vaudreuil ;
- de l'augmentation de la capacité d'entreposage et de chargement de l'alumine aux installations portuaires de Port-Alfred ;
- de l'établissement de raccords entre le complexe industriel et les réseaux d'eau potable et de traitement des eaux usées de la ville d'Alma ;
- de l'aménagement du site incluant une piste cyclable, la plantation d'arbres et un site d'observation. De plus, durant la phase construction, le promoteur a prévu la remise en exploitation d'une carrière située sur le site même du complexe industriel.

Sur le plan des retombées économiques, une étude commandée par le promoteur et produite en 1996 estimait l'investissement nécessaire à la réalisation du projet entre 1,5 et 1,7 milliards de dollars canadiens.¹⁴ Les retombées économiques directes liées à la

¹⁴ Dans les faits, les données de l'étude ont grandement entre celles des études et celles de la réalisation du projet. Le Projet Usine Alma a finalement coûté 2,9 milliards de dollars canadiens, selon les données fournies par le promoteur et incluant les activités associées à la préparation pour

construction étaient estimées¹⁵ à l'échelle régionale entre 708 à 787 millions de dollars (46% de l'investissement total) et à l'échelle locale entre 214 à 237 millions de dollars (14% de l'investissement total).¹⁶ Le nombre des emplois créés pour la période de la construction devait atteindre 1 500 durant la période de pointe.

Au chapitre des emplois permanents liés à l'exploitation du complexe industriel, 250 nouveaux emplois devaient être créés en plus des 425 existant à l'Usine Isle-Maligne. La présence du complexe industriel d'Alcan a une grande importance pour l'économie locale. Les 675 emplois représentent près de 30% des emplois du secteur manufacturier et cela sans compter les retombées économiques dans le secteur des services : services aux entreprises et services aux particuliers.

2.3.3 Processus d'évaluation des impacts sur l'environnement appliqué au projet

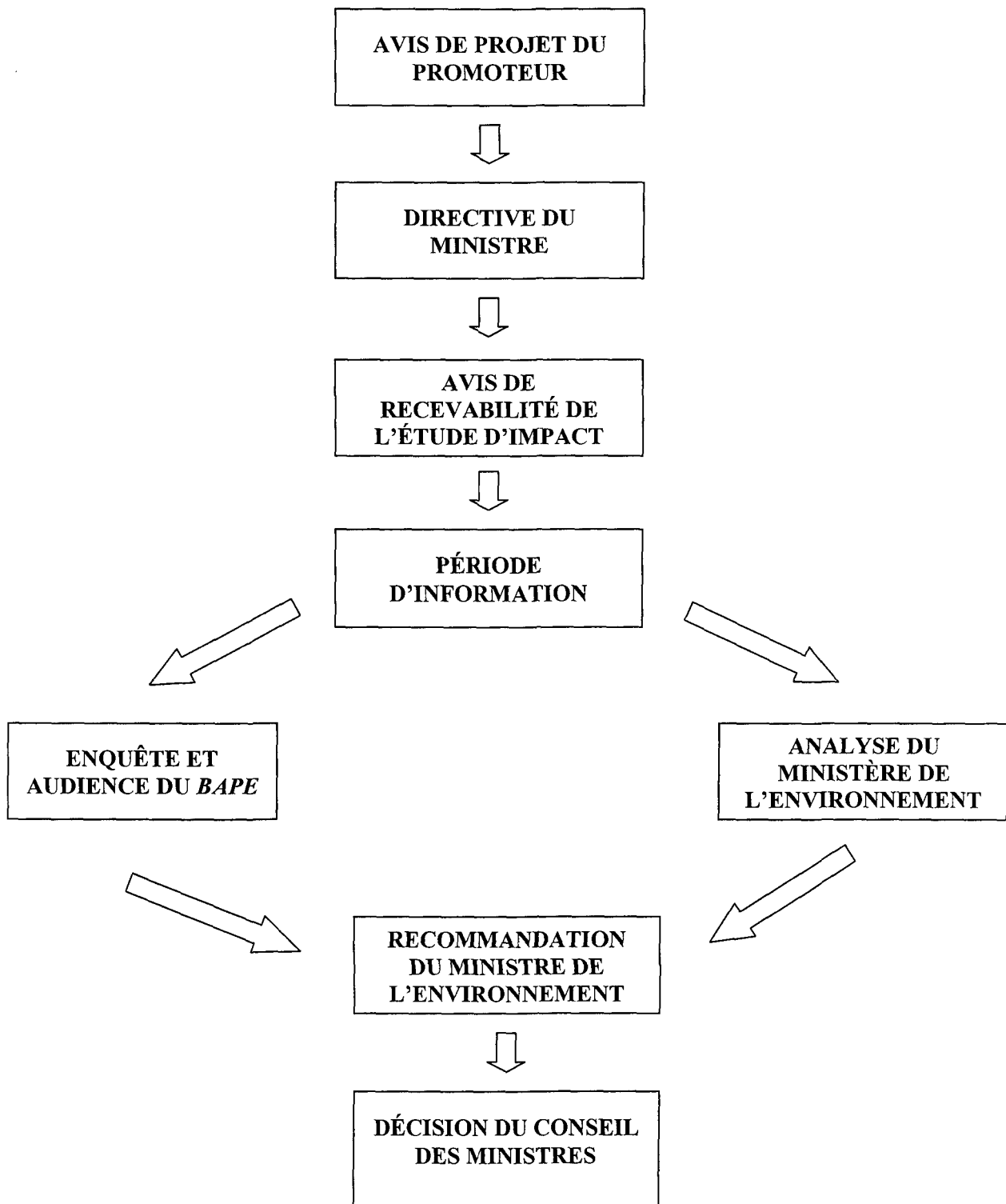
La procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) fait partie d'un régime d'autorisation administrative qui s'applique aux activités susceptibles d'avoir une incidence sur la qualité de l'environnement. La PÉEIE s'applique à des projets d'envergure et dont la liste apparaît à l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (R.R.Q., c.Q-2, r.9). Elle comporte l'obligation pour le promoteur de réaliser une étude d'impact et, si la demande en est faite, de soumettre son projet à une enquête et à une audience publiques. Les principales étapes de la procédure, dont une synthèse apparaît à la FIGURE 2.5, sont les suivantes.

l'exploitation de la nouvelle aluminerie (ex. formation, recrutement, etc.). (CRCD 2000)

¹⁵ Selon le promoteur, il s'agit d'un potentiel estimé et non pas d'un engagement ferme.

¹⁶ Le terme «échelle locale» signifie le territoire de la MRC Lac Saint-Jean Est qui compte une population de 52 401 habitants et 16 municipalités, dont Ville d'Alma qui compte à elle seule 26 127 habitants. Ces estimations étaient basées sur la dépense totale du projet, sans tenir compte des effets induits et des dépenses indirectes. Également, elles ne tiennent pas compte des fuites.

Figure 2.5 Principales étapes de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement



Le promoteur dépose auprès du Ministre de l'Environnement un avis de projet dans lequel il décrit sommairement le projet. Le Ministre émet une directive qui détermine les principaux paramètres de l'étude d'impact que devra réaliser le promoteur. L'étude d'impact complétée et sa conformité à la directive attestée, le dossier est rendu public pour fins d'information. Au terme d'une période de quarante-cinq jours, une personne, un groupe ou une municipalité peut alors demander au Ministre de l'Environnement de procéder à une enquête et une audience publiques. Le ministre considère alors les motifs évoqués et l'intérêt des demandeurs par rapport au milieu touché par le projet (art.13 du règlement sur l'évaluation). Ce n'est que si le ministre juge la demande frivole eu égard à ces deux critères qu'il peut la refuser (art.31.3, al.3).

L'enquête et l'audience publiques sont confiées au *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) qui forme une commission composée habituellement de deux ou trois personnes. L'enquête et l'audience publiques comportent deux parties. La première partie vise à permettre aux citoyens de poser des questions au promoteur sur son projet et sur l'étude d'impact, ainsi que de demander à la commission la production de documents pertinents. Le déroulement des séances se caractérise par un certain formalisme et un contrôle strict de la commission sur le processus d'échange. La commission reçoit les questions des participants, au nombre de deux par intervention¹⁷, et les redirigent au promoteur, aux représentants des agences publiques ou des autorités responsables, parfois en les complétant, les reformulant ou les augmentant ou en posant des questions de sa propre initiative pour fins de clarification. Il s'ensuit des explications plus ou moins exhaustives, et, à certaines occasions, des échanges entre la commission et le promoteur ou les représentants des agences publiques et des autorités responsables. La deuxième partie est consacrée à

¹⁷ Toutefois, selon le nombre de participants et le temps disponible, les intervenants peuvent revenir pour poser d'autres questions.

la présentation des mémoires et à l'audition des témoignages verbaux sur le projet. Les mémoires sont acheminés au préalable afin que la commission en prenne connaissance. Lors de l'audience, chaque intervenant dispose d'une période variant entre dix et vingt minutes pour présenter son mémoire ; suit une période réservée aux questions par la commission.

À l'issue de l'enquête et de l'audience, la commission fait son rapport ; ce dernier n'est pas un simple résumé des opinions exprimées dans les mémoires, mais une synthèse de toute l'information générée par le processus. De plus, la commission fait des recommandations qui comportent des constats, des opinions, des suggestions, des décisions en ce qui concerne les questions litigieuses et les demandes à l'intention du promoteur sous la forme de mesures d'atténuation et de bonification, mesures de suivi ou de modifications au projet. La réalisation du rapport est une prérogative exclusive de la commission. La procédure ne prévoit pas l'intervention du public à cette étape. Les recommandations ne sont pas soumises aux participants avant la publication du rapport.

Au terme de l'enquête et de l'audience publiques, la commission produit un rapport qui, avec l'analyse environnementale réalisée par le ministère, constituent les principales sources d'information sur lesquelles s'appuiera le Ministre de l'Environnement pour faire ses recommandations au Conseil des ministres, à qui revient la responsabilité d'autoriser le projet et d'en déterminer les conditions de réalisation. La chronologie des étapes du processus d'évaluation des impacts sur l'environnement dans le cas à l'étude apparaissent au TABLEAU 2.1.

Tableau 2.1 Chronologie des étapes de l'évaluation des impacts environnementaux du projet Alma

DATE	ACTION
10 SEPTEMBRE 1996	Dépôt de l'avis de projet par le promoteur
25 SEPTEMBRE 1996	Émission de la directive par le Ministre de l'Environnement
25 SEPTEMBRE 1996 -- 18 AVRIL 1997	Réalisation de l'étude d'impact par le promoteur Pré-consultation réalisée de façon concomitante avec l'étude d'impact
22 AVRIL 1997	Émission de l'avis de recevabilité de l'étude d'impact
9 MAI 1997	Début de la séance d'information
23 MAI 1997	Mandat du Ministre de l'Environnement au BAPE de tenir une enquête et une audience publiques
9-10-11-12 JUIN 1997	Première partie de l'enquête et de l'audience publiques
7-8 JUILLET 1997	Deuxième partie de l'enquête et de l'audience publiques
4-5 AOÛT 1997	Deuxième partie de l'enquête et de l'audience publiques
9 OCTOBRE 1997	Dépôt du rapport de la Commission au Ministre de l'Environnement
3 DÉCEMBRE 1997	Émission du décret autorisant le projet ¹⁸
22 FÉVRIER 1998	Annonce du début des travaux

Tableau par Gilles Côté : Tiré de BAPE 1997a

Dans la prochaine sous-section, nous présentons les principales faits saillants de l'étude d'impact du promoteur Alcan. La consultation réalisée à l'étape de l'évaluation et le travail des comités multipartites à l'étape du suivi dépendent de la qualité de l'information contenue dans le rapport d'étude d'impact.

¹⁸ Décret no. 1557-97

2.3.4 Étude d'impact du promoteur

L'*Étude d'impact* comporte six chapitres :

- Chapitre 1 : Mise en contexte du projet
- Chapitre 2 : Description du projet
- Chapitre 3 : Description du milieu récepteur
- Chapitre 4 : Analyse des impacts du projet
- Chapitre 5 : Risques technologiques, mesures de sécurité et plan des mesures d'urgence
- Chapitre 6 : Programme de suivi environnemental

Le chapitre 3 est divisé en cinq sections et dix-huit sous-sections et le chapitre 4 comporte 4 sections et 24 sous-sections tel qu'il apparaît au TABLEAU 2.2.

La facture de l'étude d'impact répond aux exigences de la directive ministérielle axée sur la description des composantes du projet, de ses impacts et des mesures d'atténuation prévues par le promoteur, plutôt qu'à des impératifs didactiques visant à en identifier et comprendre les enjeux. Aussi, à titre d'exemple, il est assez difficile en consultant l'étude d'impact de répondre à une question aussi élémentaire que : quelle sera l'incidence de la réalisation du projet sur la qualité de l'air et la santé des populations limitrophes? Pour ce faire, il faut regrouper l'information contenue dans trois chapitres et cinq sections :

- Source et contaminants (chapitre 2, section 2.2)
- Traitement des émissions et bilan (chapitre 2, section 2.3)
- Normes applicables et impact sur la qualité de l'air ambiant (chapitre 3, section 3.3, chapitre 4 section 4.1)
- Effets des émissions atmosphériques sur l'environnement et la santé humaine (chapitre 4, section 4.3)

Tableau 2.2 Structuration des chapitres 3 et 4 de l'étude d'impact

CHAPITRE 3 DESCRIPTION DU MILIEU RÉCEPTEUR	
SÉLECTION D'UN SITE	Démarche générale
	Justification du choix du site
DÉLIMITATION DE LA ZONE D'ÉTUDE	
MILIEU PHYSIQUE	Climat
	Qualité de l'air
	Physiographie, géologie, géomorpho. et pédologie
	Hydrographie
	Environnement sonore initial
MILIEU BIOLOGIQUE	Végétation
	Faune et habitats
MILIEU HUMAIN	Principales caractéristiques socio-économiques
	Utilisation du sol
	Affectation du territoire
	Patrimoine historique
	Patrimoine archéologique
	Équipements et infrastructures
	Activités agricoles et forestières
	Milieu visuel
	Questions et préoccupations des collectivités
CHAPITRE 4 ANALYSE DES IMPACTS DU PROJET	
IMPACTS SUR LE MILIEU PHYSIQUE	Qualité de l'air
	Qualité des eaux
	Sols
RÉPERCUSSIONS MILIEU BIOLOGIQUE	Végétation
	Avifaune
	Ichtyofaune
	Faune terrestre
MILIEU HUMAIN	Santé
	Utilisation du sol autre qu'agricole et affectation
	Agriculture
	Égout et aqueduc
	Infrastructure de transport d'énergie électrique
	Infrastructure de transport de gaz naturel
	Infrastructure routière
	Infrastructures ferroviaires
	Infrastructures portuaires
	Patrimoine archéologique
	Milieu visuel
	Projets de développement à venir
	Retombées économiques du projet
Synthèse des impacts et mesures d'atténuation	

Source : SNC Lavalin Environnement 1997

L'exercice prend plusieurs heures et ne permet pas nécessairement de comprendre toutes les dimensions du problème.¹⁹

Par ailleurs, les mesures d'atténuation et les impacts résiduels du projet sont présentés au tableau 4.13 de l'étude d'impact (ANNEXE G). Dans la catégorie des impacts sur le milieu physique deux composantes sont affectées :

- Qualité de l'air (3 impacts – importance non spécifiée) ;
- Qualité des eaux de surface (2 impacts – importance non spécifiée).

Dans la catégorie milieu biologique, quatre composantes sont affectées :

- Végétation terrestre (2 impacts négatifs, 1 faible, 1 très faible) ;
- Avifaune (1 impact négatif faible) ;
- Faune aquatique (2 impacts négatifs faibles) ;
- Faune terrestre (1 impact négatif faible).²⁰

Quant à la catégorie milieu humain, dix composantes sont affectées :

- Forêt privée (1 impact négatif fort)
- Zone cultivable en territoire privé (1 impact négatif moyen) ;
- Zone cultivable (1 impact négatif faible) ;
- Infrastructures routières (2 impacts négatifs faibles) ;
- Patrimoine archéologique (1 impact indéterminé) ;
- Environnement visuel (2 impacts faibles) ;
- Projets de développement (1 impact faible) ;
- Économie locale et régionale (1 impact positif très fort) ;
- Ville d'Alma (1 impact positif très fort) ;
- Environnement sonore (5 impacts négatifs, 3 faibles, 1 moyen, 1 faible à fort)

En somme, si nous nous basons sur les données de l'étude d'impact (ANNEXE G), les impacts négatifs suscités par le projet après l'application des mesures d'atténuation sont pour la plupart faibles et les impacts positifs sur l'économie locale et régionale et la Ville d'Alma sont très forts.

¹⁹ Nous avons fait l'exercice de regrouper l'information sur cette question. Le résultat apparaît à l'ANNEXE F, «Impact sur la santé des émissions atmosphériques».

²⁰ Il s'agit de l'évaluation de l'impact résiduel soit l'impact après l'application de mesures d'atténuation.

Toutefois, Gagnon (2002) a relevé deux lacunes importantes en ce qui concerne le volet «milieu humain» de l'étude d'impact. Ainsi²¹, c'est le changement matériel ou direct entraîné par le projet qui est décrit, tel que l'augmentation de la circulation, plutôt que les effets humains/sociaux qui découlent de ce changement, telle que l'augmentation du bruit et ses effets sur le stress et le sommeil (p.72).

L'autre lacune relevée par Gagnon (2002) concerne la faible correspondance entre la description du milieu humain et l'analyse des impacts. D'abord, comme l'indique l'auteure, le chapitre consacré à la description du milieu humain comporte 9 composantes subdivisées en 38 sous-composantes. Le chapitre d'analyse comporte 13 composantes subdivisées 17 sous-composantes. Sur la seule base de ces nombres, il y a donc une différence notable entre le poids des sous-composantes selon les chapitres. Mais au-delà de cette observation quantitative, les résultats montrent un degré de correspondance peu élevé entre la description des composantes du milieu et l'analyse des impacts. En effet, la compilation révèle que 20 des 38 sous-composantes décrites ne sont pas analysées (voir ANNEXE H).

Le bilan dressé par Gagnon (2002) de l'analyse des impacts sur le milieu humain de l'étude d'impact environnementale du consultant sont les suivants :

- il y a un problème de concordance entre la description et l'analyse des impacts dans l'*Étude d'impact* du milieu humain ;
- compte tenu du peu d'INCIDENCES SOCIALES décrites et évaluées, la justesse des prévisions de l'évaluation des impacts sur le milieu humain perdait en justification et en pertinence ;
- le manque de documentation et le manque de précision dans le libellé des impacts sur le milieu humain rendent difficile, voire impossible le suivi précis des impacts ;
- les dimensions sociales des composantes sont très peu documentées ;
- la conception même des impacts sur le milieu humain est en cause ;

²¹ Les incidences sociales sont définies comme des effets directs, indirects, cumulatifs, synergiques, positifs ou négatifs, sur le mode de vie des individus et des communautés provenant du changement planifié et des activités périphériques qui en découlent. (Gagnon 2002, p.71)

- la méthodologie, dont les échelles temporelles et spatiales, de même que les indicateurs pour décrire les impacts sur le milieu humain ne sont pas clairement présentés. (p.79)

Enfin, mentionnons que le bilan des incidences sociales documentées par le suivi quinquennal réalisé par Gagnon (2002) dans le cadre du programme de recherche MSIAA recense un total de 98 incidences sociales réparties en 57 catégories et 6 rubriques : 1) évolution démographique ; 2) cohabitation et aménagement du territoire ; 3) économie locale/régionale et apprentissages des entreprises ; 4) participation citoyenne et concertation entre les acteurs ; 5) qualité de vie et perceptions ; 6) équité sociale (p.82ss). Ce bilan démontre l'écart important entre les impacts prévus dans l'étude d'impact sous la rubrique «impacts sur le milieu humain» et les incidences sociales imprévues et non prévues telles que recensées par le suivi quinquennal. Dans la prochaine sous-section nous présentons les dispositifs participatifs et les acteurs de l'évaluation et du suivi environnemental dans le cas à l'étude. Une connaissance extensive des dispositifs participatifs est essentiel dans le contexte de l'étude des conditions de la participation qui vise à déterminer la nature de l'opportunité de participation offerte aux acteurs sociaux.

2.4 Dispositifs participatifs et acteurs

Les dispositifs participatifs à l'étude sont: la pré-consultation du promoteur, l'enquête et l'audience publiques du BAPE, le comité d'aménagement et de suivi environnemental et le comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques.

2.4.1 Pré-consultation du promoteur

Même si cela n'est pas prévu formellement à la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE), le Ministre de l'Environnement, dans sa directive pour la réalisation de l'étude d'impact, a suggéré à Alcan de tenir une

consultation le plus tôt possible dans le processus de planification afin que les opinions des parties intéressées puissent réellement influencer sur les choix et les prises de décision (MEF 1996, p.21). Alcan suit la suggestion du ministre et tient une pré-consultation sur le projet. Les objectifs énoncés par le promoteur pour tenir telle consultation consistent à :

- établir dès le dépôt de l'avis de projet un dialogue constructif et continu avec la population concernée, et lui fournir l'information disponible afin qu'elle puisse porter des jugements éclairés ;
- connaître tôt les préoccupations de la communauté et des employés, pour être en mesure de les intégrer à l'étude d'impact ;
- élaborer avec le milieu un «meilleur projet» pour l'entreprise et la communauté. (SNC Lavalin Environnement, 1997, annexe B)

La pré-consultation s'est déroulée entre les mois d'octobre 1996 et mars 1997 de façon concomitante avec la réalisation de l'étude d'impact qui a été déposée en avril 1997.²²

Sur le plan du processus, le promoteur procéda par convocation en petits groupes variant entre vingt et quarante personnes. Les *publics*²³ prioritaires visés par le promoteur sont les employés de l'entreprise²⁴ et les «voisins du site». Les voisins sont les six cents familles qui résident dans la périphérie immédiate du site du futur complexe industriel. Les autres publics visés par la démarche sont notamment les deux cents organismes et groupes d'intérêt oeuvrant dans différents domaines à l'échelle locale et régionale, mais pas exclusivement. Les représentants des groupes environnementaux régionaux et nationaux, les représentants des milieux de la

²² La pré-consultation s'est déroulée entre les mois d'octobre 1996 et mars 1997 alors que la directive du MEF déterminant le contenu de l'étude d'impact a été émise le 25 septembre 1996 et l'étude d'impact déposée le 18 avril 1997.

²³ Le promoteur utilise le terme «public» pour désigner les catégories de participants qu'il désire rejoindre dans le cadre de sa consultation.

²⁴ Des consultations ont eu lieu au sein des installations d'Alcan au Québec en 1996 et 1997. Plus de 25 rencontres ont été organisées réunissant un total de 400 employés.

formation et de l'éducation, de la santé, des affaires et du développement économique et du ministère de l'Environnement font également partie des publics consultés (SNC Lavalin Environnement, 1997, annexe B). Les personnes non visées prioritairement par la pré-consultation qui désiraient poser des questions sur le projet pouvaient s'adresser directement au promoteur qui avait ouvert un bureau spécifiquement à cet effet à Alma.

Les convocations ont été faites au moyen d'invitations personnalisées et adaptées à chaque public. Une attention particulière a été accordée aux six cents voisins. Ces derniers ont été convoqués aux rencontres organisées par le promoteur par invitation, livrée directement à la porte de leur domicile avec un bulletin d'information et un carton réponse confirmant leur présence. Les responsables de groupes ou d'organismes ont été convoqués par lettre, suivie d'un appel téléphonique quelques jours avant la rencontre.

La formule adoptée pour la tenue de la pré-consultation consiste en des rencontres par petits groupes de trente personnes sur invitation et par thème. Selon le promoteur cette formule favorise les échanges entre les parties (SNC Lavalin Environnement 1997, annexe B). Le canevas des rencontres s'établissait comme suit : une présentation de 45 minutes du directeur de la consultation, suivie d'une période d'échange avec l'auditoire durant en moyenne une heure. Les questions, les préoccupations, les idées et les suggestions étaient consignées dans un rapport de rencontre et transmises à l'équipe de projet pour en tenir compte dans l'étude d'impact, s'il y avait lieu, ou pour en assurer le suivi dans le cadre du projet. De plus, lorsque nécessaire, les participants pouvaient être rencontrés à nouveau pour leur expliquer comment leurs questions ou leurs préoccupations seraient traitées. L'ensemble des préoccupations exprimées et des réponses apportées a été consigné dans un rapport de consultation annexé à l'étude d'impact (SNC Lavalin Environnement 1997, annexe B).

2.4.2 Enquête et audience publiques du BAPE

Demande d'audience publique faite par le promoteur

Comme nous l'avons mentionné précédemment, une personne, un groupe ou une municipalité peut durant la période d'information demander au Ministre de l'Environnement de tenir une enquête et une audience publiques. Une particularité du cas à l'étude à cet égard est que le promoteur s'est lui-même porté demandeur d'une enquête et d'une audience publiques. Dans une lettre adressée au Ministre de l'Environnement, datée 18 avril 1997, le promoteur justifie sa demande de la façon suivante :

Étant donné l'ampleur de ce projet pour la région du Saguenay – Lac- Saint-Jean et pour Alcan, nous pensons qu'il est souhaitable qu'il soit l'objet d'audiences publiques et nous en faisons la demande. (Alcan 1997)

Lors de l'audience publique le promoteur évoquera également : 1) le souci de continuité avec la pré-consultation qu'il a tenue; 2) la recherche d'un consensus plus large autour du projet; 3) le fait que le BAPE soit un cadre approprié pour étudier les impacts des projets (BAPE, verbatim, 1^{er} partie, vol.1, 9 juin soirée). Dans une lettre datée du 23 mai, le ministre donne le mandat au BAPE de tenir une enquête et une audience publiques. À ce moment-là, aucune autre demande n'avait été faite à cet égard. La seule autre demande d'audience publique émane d'une citoyenne dans une lettre datée du 26 mai 1997, soit après que le mandat ait été donné au BAPE par le Ministre de l'Environnement. Il n'est pas interdit que le promoteur fasse une demande d'audience publique mais il est inhabituel que telle demande soit faite par ce dernier et que celle-ci soit accordée dans le contexte où il n'y a pas d'autres demandeurs. Normalement, le ministre décide au sujet de la demande d'audience publique en considérant les motifs qui y sont explicités et l'intérêt du demandeur par rapport au milieu touché par le projet (art.13 du règlement sur l'évaluation). Ce n'est que si le ministre considère la demande frivole eu égard à ces deux critères qu'il peut la refuser. Dans la pratique, lorsqu'il y a peu de demandeurs et que la justification du

projet n'est pas remise en cause, le ministre va plutôt proposer la tenue d'une médiation visant essentiellement à trouver des solutions aux problèmes particuliers évoqués par ces derniers dans leur demande. La médiation n'est pas une procédure prévue dans la loi et les règlements, mais une pratique initiée au cours des dernières années afin d'alléger la PÉEIE.

Particularité des séances de la première partie

Une autre particularité de l'enquête et de l'audience publique concerne le déroulement de la première partie en séances thématiques (voir TABLEAU 2.3).

Tableau 2.3 Séances thématiques de l'enquête et de l'audience publiques du BAPE

SÉANCES	THÈMES
9 JUIN (soirée)	Processus d'audience publique Présentation générale du projet
10 JUIN (après midi et soirée)	Technologie industrielle de production de l'aluminium, traitement des rejets, risques technologique et sécurité publique
11 JUIN (après-midi)	Qualité de l'air et santé publique
11 JUIN (soirée)	Usages du milieu bio-physique et humain, aménagement urbain et rural
12 JUIN (après-midi)	Retombées économiques et aspects sociaux
12 JUIN (soirée)	Participation du public et suivi

Source : BAPE 1997a

Tenue des audiences durant les vacances estivales

Enfin, soulignons que les séances réservées à la présence des mémoires s'est déroulée en pleine vacances estivales, ce qui a été dénoncé par certains participants à la première partie. Afin de favoriser la participation, la commission organisa deux séries de séance, une première les 7 et 8 juillet et la deuxième, les 4 et 5 août (voir TABLEAU 2.1, p.137.)

2.4.3 Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE)

Le *Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE)* a été créé par une résolution²⁵ du conseil municipal de la Ville d'Alma, le 2 mars 1998. Tel qu'il apparaît au TABLEAU 2.4, la résolution du conseil comporte trois types d'objectifs : des objectifs généraux, des objectifs spécifiques liés à la phase construction et des objectifs spécifiques liés à la phase opération.

Tableau 2.4 : Objectifs du CASE

<p>OBJECTIFS GÉNÉRAUX</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. participer à la planification de l'aménagement du site (territoire périphérique de l'usine d'Alma) ; 2. contribuer à minimiser les effets nuisibles des travaux de construction ; 3. recevoir de l'usine d'Alma les informations relatives au suivi environnemental ; 4. partager ces résultats avec les groupes concernés ; 5. proposer, le cas échéant, les mesures d'atténuation des impacts qui pourraient être requises. <p>OBJECTIFS SPÉCIFIQUES À LA PHASE CONSTRUCTION</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. participer à la planification et à la mise en œuvre des travaux d'aménagement paysager de la zone périphérique de l'usine d'Alma ; 7. partager les informations appropriées au suivi des impacts de la construction (nuisances et inconvénients en fonction du contenu de l'étude d'impact et du certificat d'autorisation) ; 8. faciliter les communications avec les citoyens voisins du site. <p>OBJECTIFS SPÉCIFIQUES À LA PHASE EXPLOITATION</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. recevoir les informations relatives au programme de suivi environnemental de l'usine d'Alma ; 10. faciliter les communications avec les citoyens concernés.
--

Source : Ville d'Alma, résolution 109-06-98

Le texte de la résolution précise également la composition du comité dont le détail apparaît au TABLEAU 2.5. Le CASE compte douze membres : deux (2)

²⁵ Résolution 109-06-98.

représentants du promoteur Alcan, quatre (4) de la Ville d'Alma, quatre (4) résidents des secteurs limitrophes, deux (2) organismes à vocation environnementale.

Tableau 2.5 : Composition du CASE

Alcan (2)
Ville d'Alma (4)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ conseiller municipal du secteur ▪ directeur du service d'urbanisme et de la planification socio-économique ▪ président du comité d'embellissement ▪ conseiller municipal responsable de l'environnement et de l'urbanisme
Résidents des secteurs limitrophes (4)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ citoyens (2) ▪ représentant du milieu agricole ▪ représentant du milieu du tourisme et loisirs
Organismes à vocation environnementale (2)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ un représentant de Zone d'intervention prioritaire Alma (ZIP) ▪ un représentant du Conseil régional de l'environnement (CRE).

Source : Ville d'Alma, résolution 109-06-98

Dans la catégorie des résidents, seuls les résidents des secteurs limitrophes au site industriel sont représentés au sein du comité. Les résidents des autres secteurs d'Alma ou des municipalités limitrophes n'ont pas de représentant au sein du CASE.

Également, le choix des personnes a été fait par la Ville d'Alma, suivant des critères non explicités. Lors d'une réunion du CASE, un représentant de la Ville d'Alma a mentionné que les membres du CASE ont été choisis parce qu'ils sont représentatifs du milieu (CASE 14/5/98). Mais qu'entend-on par représentatif? Cela signifie-t-il que l'opinion des personnes choisies représente généralement ce que la majorité des citoyens pensent? Les personnes choisies sont-elles représentatives du seul fait d'être connues dans leur milieu?

Par ailleurs, le CASE est un comité consultatif mais ne possède pas de personnalité juridique lui attribuant le pouvoir de faire des recommandations en tant qu'entité distincte de ses membres. Les modalités de fonctionnement du comité n'apparaissent

pas à la résolution du conseil municipal, mais plutôt dans la présentation faite par un représentant de la Ville d'Alma lors de la première rencontre du comité le 28 janvier 1998, avant même sa création officielle en mars 1998. Les éléments de précision apportés par ce dernier sont les suivants :

- le comité sera présidé par le Conseiller municipal responsable de l'urbanisme et de l'environnement;
- la fréquence des réunions sera fixée par le comité en fonction des travaux à réaliser : avant et pendant le chantier de construction, durant les opérations de l'usine;
- le comité tiendra un procès-verbal de ses réunions et de leur suivi;
- Alcan assumera le secrétariat du comité ainsi que la publication des rapports de suivi environnemental;
- la Ville d'Alma archivera les procès-verbaux du comité. (CASE 28/1/98)

Il faut noter que les modalités de fonctionnement du comité n'ont pas été l'objet d'une adoption formelle par le comité sous la forme d'un vote par exemple.

Le comité ne bénéficie d'aucune source de financement ou d'infrastructures spécifiques comme un secrétariat répondant au nom du comité. Toutefois, la Ville d'Alma et le promoteur prêtent gracieusement leurs locaux pour la tenue des réunions. Les frais relatifs à l'impression des procès-verbaux ou de tout autre document présenté lors des réunions sont assumés soit par la Ville d'Alma ou soit par le promoteur. Également, le secrétariat et la rédaction des procès-verbaux est assuré par un employé d'Alcan.

2.4.4 Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques

Un autre comité de suivi a été formé mais cette fois à l'échelle régionale, le *comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques*. La maximisation des retombées économiques liées à la réalisation du projet est une préoccupation qui a été exprimée par le milieu régional. Dès 1988, la Ville d'Alma avait créé un comité de

maximisation des retombées économiques à l'échelle locale²⁶. Quant au promoteur, dans une lettre adressée au conseil régional de concertation et de développement (CRCD), le vice-président de la Société d'électrolyse et de chimie Alcan ltée a demandé à l'organisme 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. (Alcan 1997)

Le «comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques» (ci-après nommé le comité du CRCD) a été créé le 11 novembre 1997 par la résolution CA-97-09-11 du conseil d'administration du CRCD, suite à la recommandation d'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). Le comité a été identifié comme instance responsable d'assurer le suivi économique du projet d'aluminerie Alcan à Alma, devenant à cet égard un instrument du CRCD à qui il devra faire rapport.

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. Les objectifs du comité apparaissent dans le détail au TABLEAU 2.6. Cependant, la réalisation du mandat doit se faire tout en respectant la réalisation du programme de construction dans les délais et les coûts prévus. Les mesures de maximisation sont énumérées dans l'étude d'impact du promoteur et comportent notamment :

²⁶ Comité qui a été remplacé en 1996 par le *comité de coordination*.

Tableau 2.6 : Objectifs du comité de maximisation

<p>OBJECTIFS GÉNÉRAUX</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. contribuer à l'atteinte et même au dépassement du potentiel estimé de retombées économiques de 14% au niveau local et de 46% au niveau régional ; 2. réunir toutes les informations disponibles et obtenir l'éclairages requis de la part de spécialistes pertinents de sorte à développer la meilleure compréhension possible du projet et du potentiel de retombées économiques ; 3. effectuer le suivi, la mise à jour et la bonification du plan d'action élaboré lors des consultations publiques sur le projet ; 4. vérifier périodiquement les résultats des efforts de maximisation des retombées économiques locales et régionales et, le cas échéant, formuler des recommandations aux intervenants concernés ; 5. faciliter la communication entre les différents partenaires de cette démarche, soit le promoteur du projet, les entrepreneurs, les organismes du milieu et les différents publics cibles intéressés ; <p>OBJECTIFS SPÉCIFIQUES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 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 locales et régionales ; 2. assurer à tous les entrepreneurs et groupes intéressés la disponibilité d'une information complète sur le projet et plus particulièrement sur les mesures et les procédures mises en place par le promoteur et la région pour maximiser les retombées économiques locales et régionales ; 3. examiner les opportunités de maximisation des retombées économiques qui découlent de l'information recueillie auprès du promoteur et du milieu et promouvoir la mise en place des mécanismes nécessaires à la réalisation de ces opportunités ; 4. diffuser toute l'information pertinente et faciliter le partage de l'information en créant un lien de communication étroit et continu entre le promoteur, les spécialistes et les différents partenaires du milieu intéressés par le projet ; 5. faciliter et encourager la participation des entreprises locales et régionales au processus de préparation et de formation nécessaire à la maximisation des retombées économiques encourageant l'intégration des entreprises régionales ; 6. formuler des recommandations et référer au conseil d'administration du CRCDD toute question pertinente au suivi du projet allant au-delà du mandat du comité.

Source : CRCDD 1997

- la diffusion de l'information sur le projet et les appels d'offres sur invitation auprès des commissariats industriels ;
- un processus de qualification «ouvert» des entreprises, le fractionnement des lots, l'encouragement à la fabrication en atelier et à la sous-traitance en région ;
- l'utilisation de la main-d'œuvre de construction de la région ;
- le recours à des firmes d'ingénierie et d'architecture régionales «cible : 25%» ;
- la mise en place d'une comptabilité et d'un mode de facturation spécifique pour le suivi des retombées par zones.

Tel qu'il apparaît au TABLEAU 2.7, le comité est composé de deux (2) représentants de la Ville d'Alma, de deux (2) représentants d'Alcan, de deux (2) représentants de l'Association régionale des commissaires industriels (l'ARCI), d'un (1) représentant du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie (MICT) du gouvernement du Québec.

Tableau 2.7 : Composition du comité de maximisation

Président du CRCD (président du comité)
Ville d'Alma (2)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ maire d'Alma ▪ directeur du Service d'urbanisme et de la planification socio-économique de la Ville d'Alma
Alcan (2)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ responsable des relations avec la collectivité pour le Projet Usine Alma ▪ divers
Association régionale des commissaires industriels (ARCI) (2)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ région Saguenay ▪ région Lac Saint-Jean
Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie du Québec (MICT) (1)

Source : CRCD 1997, résolution CA-97-09-11

Les critères utilisés pour la détermination de la composition du comité et le choix des membres ne sont pas connus. Toutefois, notons que le groupe de travail chargé de faire des recommandations à cet égard était constitué de représentants des mêmes

organismes membres du comité qui a été formé par la suite. De plus, à notre connaissance, aucune autre consultation ou publicité concernant la formation du comité n'a été faite auprès d'organismes ou de personnes intéressés ou affectés.

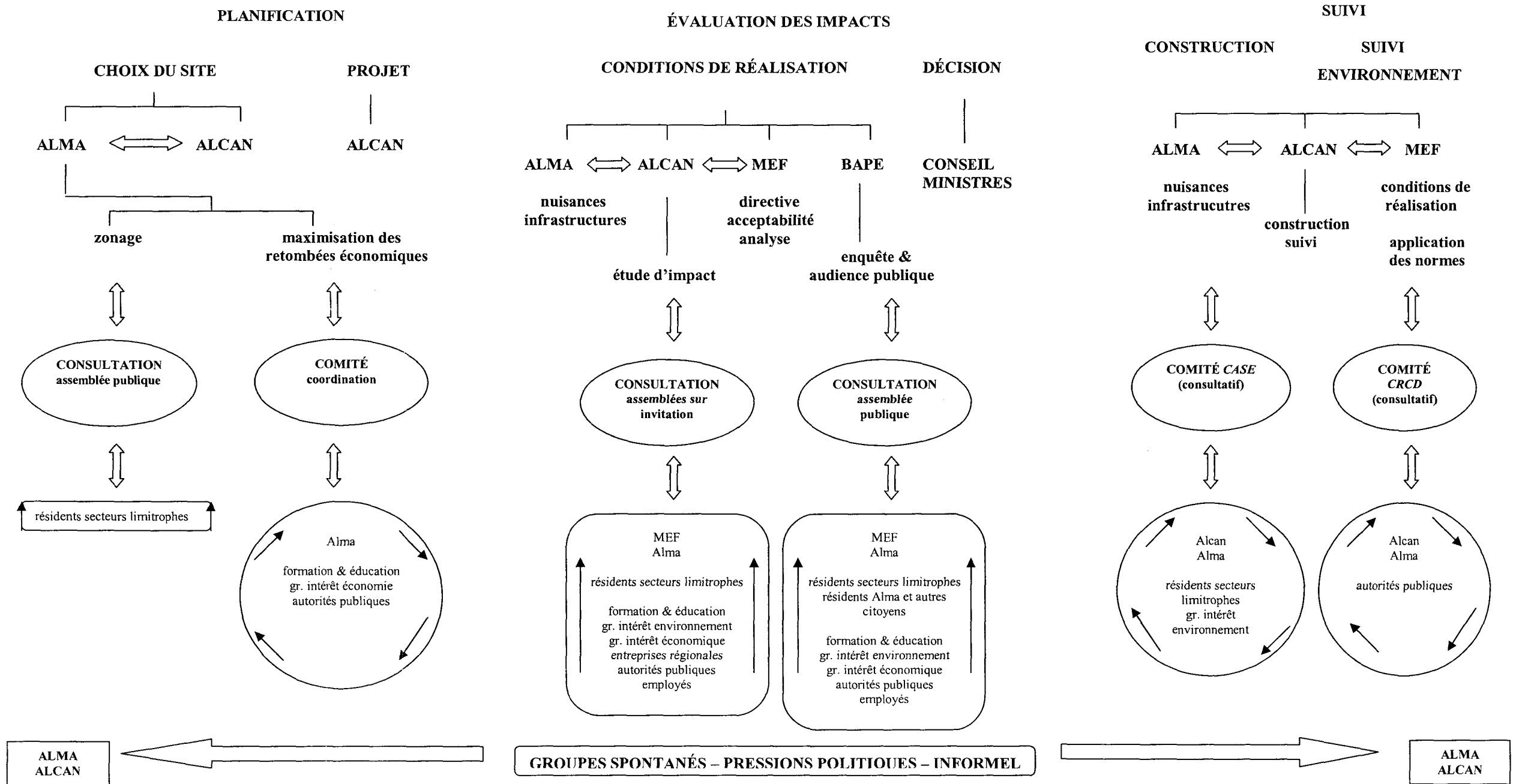
La composition du comité a été discutée *a posteriori*, suite à des demandes de deux organismes pour en faire partie, soit un organisme régional à vocation économique et une agence publique mais cela a été refusé. Les raisons alors invoquées pour rejeter ces demandes sont que : 1) le comité veut conserver une structure de fonctionnement légère; 2) le comité ne vise pas à être représentatif des organismes intervenant dans le domaine du développement économique; 3) le comité n'est pas un comité technique, ni un comité de consultation (CRCD 4/3/98).

Par ailleurs, 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 assumé par un agent de développement du CRCD, à qui revient la responsabilité de rédiger les comptes rendus et de convoquer les réunions en lien avec le président du comité.

En résumé, les dispositifs participatifs mis en place dans le projet à l'étude ont permis à une multiplicité d'acteurs d'intervenir à différentes étapes du processus décisionnel : la planification, l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux et le suivi. Le schéma présenté à la FIGURE 2.6 montre très bien que la participation s'inscrit dans un processus séquentiel où l'information est canalisée vers les organismes initiateurs et/ou gestionnaire du dispositif²⁷. Aussi, il n'y a pas, du moins sur le plan formel, de liens horizontaux entre les dispositifs et les acteurs qui y participent, entre la consultation tenue sur la modification au zonage et celles tenues dans le cadre de l'évaluation des impacts ni entre la pré-consultation du promoteur et l'enquête et l'audience publiques du BAPE.

²⁷ Le mouvement de l'information est représenté par les flèches indiquant un mouvement ascendant.

Figure 2.6 : Étapes du projet, dispositifs participatifs et acteurs



Il en est de même entre ces consultations et les dispositifs mis en place à l'étape du suivi. Cependant, notons que le promoteur et la Ville d'Alma ont entretenu des relations étroites tout au long du processus²⁸.

De plus, des relations bilatérales se sont établies entre Alcan et le ministère de l'Environnement à partir de l'étape de l'évaluation des impacts et sont poursuivies à l'étape du suivi.

Enfin, parallèlement aux dispositifs participatifs mis en place nous assistons à la constitution de groupes spontanés qui usent de la stratégie des pressions politiques traditionnelles axées sur des représentations directes aux élus et le recours aux médias d'information, pour faire valoir leurs préoccupations et leurs demandes. Dans la prochaine section, il sera question de deux controverses liées à la mise en chantier du projet industriel et qui illustrent les interactions entre les acteurs sociaux.

Dans ce chapitre nous avons présenté le cas à l'étude. Nous avons tracé un bref portrait historique, social et économique du milieu d'accueil du lieu d'implantation du projet. Nous avons également présenté le projet, ses principales composantes physiques et le contexte de sa réalisation. Nous avons décrit le processus d'évaluation des impacts auquel le projet a été assujéti et fait une synthèse des résultats de l'étude d'impact. Enfin, nous avons présenté les principales composantes des dispositifs participatifs mis en place dans le projet à l'étude, les objectifs poursuivis et les acteurs impliqués.

Dans le prochain chapitre nous poursuivons la vérification empirique en examinant la conduite des acteurs sociaux au regard de «l'offre de participation» à l'évaluation et au suivi des impacts du projet. Quel a été l'engagement et l'implication des acteurs sociaux au regard des dispositifs participatifs mis sur pieds? Les acteurs sociaux ont-ils revendiqué leur rôle dans la gestion des problèmes? Quel a été le rôle des dispositifs formels de participation dans la gestion des problèmes?

²⁸ Représenté dans la partie supérieure du schéma.

CHAPITRE 3

DISPOSITIFS PARTICIPATIFS EN ACTION : L'ENGAGEMENT ET L'IMPLICATION DES ACTEURS

Dans ce chapitre nous poursuivons la vérification empirique de nos hypothèses de recherche en analysant l'engagement et l'implication des acteurs sociaux dans les dispositifs de participation à l'évaluation et au suivi des impacts dans le cas à l'étude. Dans les sections un et deux, nous traitons de la participation aux consultations tenues dans le cadre de l'application de la procédure québécoise d'évaluation des impacts (PÉEIE) : la pré-consultation du promoteur et l'audience publique tenue par le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE). Nous analysons également les préoccupations exprimées par les participants et les suites données en termes d'analyse, de mesures d'atténuation, de bonification et de suivi ou de modifications apportées à certaines composantes du projet. Dans les sections trois et quatre, nous traitons des deux comités de suivi créés en marge du projet: le comité d'aménagement et de suivi environnemental (ci-après nommé le comité CASE) et le comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques (ci-après nommé le comité du CRCD).

3.1 PRÉ-CONSULTATION DU PROMOTEUR

Dans la présente section, les questions suivantes sont posées:

- Quel a été le niveau de la participation ? Qui a participé ?
- Quelles ont été les préoccupations exprimées par les intervenants par thème?
- Quelles ont été les suites données à ces préoccupations en termes d'analyse, de mesures d'atténuation, de bonification et de suivi ou de modifications apportées à certaines composantes du projet?

3.1.1 Quel a été le niveau de participation ? Qui a participé ?

Au total, 2 181 personnes ont assisté aux quarante-cinq rencontres organisées par le promoteur. Comme en rend compte le TABLEAU 3.1 les publics les plus fortement représentés sont les employés de l'entreprise, des représentants du milieu économique et les voisins. Également, il est important de mentionner que plus de cinq cents personnes se sont adressées directement au bureau de consultation pour obtenir des informations sur le projet ou exprimer leurs préoccupations.

Tableau 3.1 Participation à la pré-consultation par catégorie d'intervenant¹

PUBLICS RENCONTRÉS	NOMBRE DE RENCONTRES	NOMBRE DE PARTICIPANTS
Employés	19	1488
Voisins du site	6	181
Autorités publiques	6	95
Milieu économique	6	269
Groupes environnementaux régionaux	1	14
Milieu de la formation et de l'éducation	3	77
Milieu de la santé	1	17
Ministère de l'Environnement et de la Faune	2	33
Groupes environnementaux nationaux	1	7
	45	2181

Source : SNC Lavalin Environnement 1997, p.3.96

¹ Nous utilisons la catégorisation du promoteur.

3.1.2 Quelles ont été les préoccupations exprimées ?

Le rapport de pré-consultation d'Alcan recense plus de 839 questions ou préoccupations qui ont été regroupées en 12 catégories, selon l'ordre de leur fréquence. Il s'agit :

1. retombées économiques locales et régionales (stratégie de maximisation);
2. informations générales sur le projet (technologie, échéancier, prise de décision, démarche de consultation);
3. infrastructures routières et chemin de la Traverse; (35% des questions posées par les voisins)
4. émissions dans l'air (SO₂, fluorure, poussières, gaz à effet de serre, impact sur le lac Saint-Jean); (9% des questions)
5. nuisances de construction (bruit, puits artésiens, achalandage, poussière, sautage);
6. nuisances durant l'exploitation (éclairage, visuel, aménagement, bruit, lignes de transport, utilisation du site de l'ancienne usine);
7. transport (trafic, chemin de fer, métal chaud);
8. l'entente énergétique avec Hydro-Québec (impacts sur les installations régionales);
9. la transformation de l'aluminium en région;
10. rejets dans l'eau (eaux usées sanitaires, pluviales, de procédé, émissaire);
11. gestion des déchets (élimination hors site et recyclage);
12. risques technologiques (inondation, tremblement de terre). (SNC Lavalin Environnement 1997, annexe B)

3.1.3 Quelles ont été les suites données par le promoteur?

La seule information disponible sur les suites données aux considérations soulevées par les intervenants lors de la pré-consultation d'Alcan consiste en la déclaration faite par les représentants du promoteur lors des séances de consultation, à l'effet que tous les commentaires et les préoccupations seraient transmis à l'équipe de projet pour considération et que toutes les suggestions seraient analysées et prises en compte si elles permettaient d'améliorer le projet. (SNC Lavalin Environnement,

annexe B, p.26) Cependant, les réponses apportées aux considérations soulevées, et dont la synthèse apparaît dans le rapport de pré-consultation, laissent à penser que la pré-consultation a eu une influence faible sur la structuration de l'étude d'impact.

En effet, le promoteur se réfère souvent, dans ses réponses, aux normes ou aux critères techniques et environnementaux applicables à la réalisation et à l'exploitation d'une aluminerie². Il se réfère également aux mesures d'atténuation des impacts ou de bonification des retombées. Ces mesures incluent les actions prévues par la Ville d'Alma dans l'éventualité de la réalisation du projet. À titre d'exemple, en ce qui concerne le remplacement du chemin de la Traverse, le promoteur rapporte que : «Après analyse des commentaires et des questions soulevées en consultation, le conseil municipal de la Ville d'Alma a décidé de remplacer le chemin de la Traverse et de maintenir son plan d'intervention prévu depuis 1980 au chapitre des améliorations aux infrastructures municipales.» (SNC Lavalin 1997, annexe B, p.14)

Il ressort, de l'analyse de la pré-consultation, les éléments suivants :

1. Les thèmes dominants de la pré-consultation concernent les retombées économiques locales et régionales ainsi que les infrastructures routières, dont la fermeture de la route reliant en son centre les rives de l'île d'Alma (ch. de la Traverse);
2. La pré-consultation a eu une influence faible sur la structuration de l'étude d'impact et a plutôt servi à informer les participants sur le projet et les mesures déjà adoptées pour en atténuer les impacts ou pour en bonifier les retombées.

² 1) la performance environnementale des nouveaux procédés de production de l'aluminium ; 2) le respect des normes applicables à la construction et à l'exploitation du complexe industriel ; 3) les pratiques dans l'industrie de l'aluminium ; 4) les engagements pris par l'entreprise dans ses politiques de gestion pour améliorer sa performance environnementale.

3.2 ENQUÊTE ET AUDIENCE PUBLIQUES DU *BAPE*

Dans la présente section, les questions suivantes sont posées:

- Quel a été le niveau de la participation ? Qui a participé ?
- Quelles ont été les préoccupations exprimées par les intervenants : par thème?
- Quels ont été les éléments nouveaux apportés par les intervenants par rapport à l'étude d'impact?
- Quelles ont été les suites données en termes d'analyse, de mesures d'atténuation, de bonification et de suivi ou de modifications apportées à certaines composantes du projet?

3.2.1 Quel a été le niveau de participation ? Qui a participé ?

Première partie de l'audience

Un total de douze personnes ont participé à la première partie de l'audience. De ce nombre, quatre personnes représentaient autant d'organismes à vocation environnementale – deux régionaux, deux nationaux – , une personne représentait un regroupement d'entreprises locales et six personnes intervenaient en leur nom propre. Signalons que les groupes environnementaux ont réalisé près de la moitié du nombre total des interventions dont un tiers est attribuable à un groupe environnemental national.

Deuxième partie de l'audience

Quant à la deuxième partie, quarante-deux personnes y sont intervenues; quarante mémoires ont été déposés et deux interventions verbales ont été réalisées. Tel qu'il apparaît au TABLEAU 3.2, seulement onze personnes (26%) sont intervenus en leur nom propre; la majorité des intervenants était constituée des représentants de groupes organisés. Dans cette catégorie près de la moitié sont des organismes publics et privés à vocation économique. On dénombre quatre groupes à vocation

environnementale. Un autre fait à noter est que seulement sept des douze personnes qui sont intervenues à la première partie ont participé à la deuxième partie. Parmi les absents, les deux groupes environnementaux nationaux dont le Mouvement Au Courant.

Tableau 3.2 : Participation à l'enquête et l'audience publiques du BAPE par catégorie d'intervenant

CATÉGORIES D'INTERVENANT	PARTICIPATION	
	NOMBRE	%
INDIVIDUS	11	26,1
GROUPES ORGANISÉS		
• Organismes privés à vocation économique	9	21,4
• Organismes publics à vocation économique	6	14,2
• Gouvernements municipaux et autres agences gouvernementales	4	9,5
• Comités de citoyens, organismes communautaires et à vocation collective	4	9,5
• Groupes d'intérêt en environnement	4	9,5
• Syndicats de travailleurs	2	4,7
• Institutions du savoir	2	4,7

Tableau fait par Gilles Côté, Source: BAPE 1997 : 176

Selon une entrevue que nous avons réalisée auprès du représentant d'un groupe environnemental régional, plusieurs personnes ou groupes auraient choisi de ne pas participer aux consultations à cause du niveau élevé d'acceptabilité sociale dont jouissait le projet auprès de la population. Ce dernier a évoqué spécifiquement cette raison pour ne pas participer à la pré-consultation du promoteur ainsi qu'à l'enquête et à l'audience publiques du BAPE.

Je ne suis pas allé moi. [...] Les acteurs de contestation ne sont pas allés. [...] Deux milliards de dollars. L'usine d'Alma c'était une chose acquise. Dans la poche depuis très longtemps. La preuve, regarde ce qu'ils sont allés chercher au syndicat. [...] La stabilité opérationnelle, c'est un coup de force qui est basé sur un rapport de force qui était existant de la part d'Alcan. Ils le savaient. [...] ... c'était trop gros. Il n'y avait rien à faire. Le dossier d'Alcan, ici tout le monde était à genoux devant Alcan. C'est l'adoration totale. (Entrevue 1)

Pourtant, selon la personne interrogée, il aurait pu y avoir des débats intéressants sur les avantages que retire Alcan de l'exploitation des ressources naturelles, notamment l'électricité, mais cette question a été complètement évacuée du discours.

3.2.2 Quelles ont été les préoccupations exprimées ?

Première partie de l'audience

Les intervenants, lors de la première partie, ont soulevé des considérations très variées touchant plusieurs dimensions du projet : impacts sur le milieu biophysique, impacts sur le milieu humain, risques technologiques, mesures de sécurité, plan des mesures d'urgence et programme de suivi environnemental (voir TABLEAU 3.3). Ces considérations concernent plus particulièrement l'évaluation des incidences environnementales et sociales (prévues) du projet, telles que les risques de contamination de la nappe phréatique, et l'identification d'incidences (non prévues), telles que l'effet, sur la santé de la population régionale, de l'augmentation des émissions totales de SO₂ conséquente à la réalisation du projet. Certaines mesures d'atténuation, comme l'aménagement de talus et le reboisement sur les terrains limitrophes au complexe industriel, ont été également l'objet de questions. Même s'il n'est pas possible de comptabiliser avec précision l'importance relative des thèmes abordés, il ressort assez clairement, de l'analyse du verbatim, que les préoccupations exprimées par les participants à la première partie de l'audience ne sont pas les mêmes que celles recensées par le promoteur dans son rapport de pré-consultation. Selon la catégorisation établie par le promoteur, les retombées économiques du projet, les informations générales sur le projet et les modifications aux infrastructures routières en périphérie du site constituaient les thèmes qui revenaient plus souvent. Il y a très certainement un lien à faire entre le type d'acteur participant aux consultations et les préoccupations exprimées. La moitié des interventions réalisées ont été faites par des groupes environnementaux.

Tableau 3.3 Considérations soulevées par les intervenants à la première partie de l'audience du BAPE

<p>1. Demandes d'information générale :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Activités du promoteur dans la région et dans le monde ▪ Activités des alumineries au Québec ▪ Normes environnementales applicables aux alumineries ▪ Effets de certains contaminants sur la santé <p>2. Précisions sur le projet et infrastructures connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Traitement des eaux sanitaires ▪ Traitement des résidus solides (brasques) ▪ Plan des mesures d'urgence ▪ Stratégie de fermeture de l'ancienne usine et usage des installations ▪ Travaux d'infrastructure à être réalisés par la Ville d'Alma <p>3. Précisions sur les impacts et les risques associés à la réalisation du projet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Risques de contamination des eaux souterraines ▪ Risques reliés à la présence de l'usine et des infrastructures connexes ▪ Impacts sur le milieu humain : activités agricoles autour de l'usine ▪ Impacts sur la santé des populations riveraines reliés à l'augmentation des émissions de la quantité totale de certains contaminants dans l'atmosphère ▪ Impacts des rejets liquides sur l'habitat faunique <p>4. Précisions sur les retombées économiques du projet à l'échelle régionale</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mesures de maximisation des retombées régionales ▪ Effets structurants du projet sur l'économie régionale ▪ Mesures pour favoriser l'embauche de la main-d'œuvre régionale <p>5. Précisions sur les conséquences financières du projet pour la Ville d'Alma</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Montant des dépenses reliées directement au projet ▪ Recettes fiscales générées par la future usine

Tableau fait par Gilles Côté, Source : BAPE 1997b

Deuxième partie de l'audience

La deuxième partie de l'audience a été dominée par les préoccupations relatives aux retombées économiques du projet à l'échelle régionale et par le renforcement du partenariat entre le promoteur et la région. Les préoccupations concernant les impacts environnementaux et la santé ont été relativement moins présentes dans les mémoires. L'économie a été traitée dans trente et un mémoires (31) et le partenariat,

dans vingt-six (26) mémoires. Quant à l'environnement, il en est question dans seulement quatorze (14) mémoires (voir TABLEAU 3.4).

En ce qui concerne les retombées économiques, les attentes des participants sont très élevées. Plusieurs mémoires évoquent l'impact des mises à pied dans l'industrie de l'aluminium au cours des dernières années (DM 1, DM 5, DM 32)³, du niveau élevé du chômage et de l'exode des jeunes (DM 4, DM 5, DM 32, DM 36) sur la situation sociale et économique du Saguenay – Lac – Saint-Jean. Dans ce contexte, la réalisation du projet est perçue comme ayant un effet positif sur ces problèmes (DM 6 DM 10 DM 17 DM 32). Enfin, les mesures annoncées par le promoteur pour maximiser les retombées économiques à l'échelle régionale sont l'objet de nombreux commentaires et propositions spécifiques quant au contenu.

Le partenariat «promoteur – région» est au cœur des préoccupations exprimées par les intervenants. Plusieurs intervenants ont une perception positive du promoteur à cet égard, soulignant sa transparence (DM 5, DM 17, DM 8), son souci d'informer et de consulter la population (DM3), ainsi que celui de prendre en compte les préoccupations des citoyens et de sa main-d'œuvre en ce qui concerne le milieu de travail, et la localisation et l'implantation harmonieuse du complexe industriel (DM 13). Un intervenant qualifie le promoteur de «partenaire fidèle» (DM 11). Toutefois, le partenariat est l'objet de plusieurs attentes. Un intervenant évoque la responsabilité morale du promoteur à l'égard de la région (DM15.2). Un autre parle de l'établissement d'un nouveau contrat social (DM25). L'instauration de structures partenariales permanentes est également mentionnée (DM22, DM33).

³ Nous reprenons la numérotation utilisée par le Bureau d'audiences publiques dans son rapport.

Tableau 3.4 Consultation du BAPE : thèmes abordés dans mémoires

THÈME	Nombre de mémoires	THÈME	Nombre de mémoires
ENVIRONNEMENT BIOPHYSIQUE	14	ÉCONOMIE	31
Émissions atmosphériques	2	Retombées économiques du projet	16
Rejets liquides	4	Retombées du projet sur l'économie régionale	14
VÉGÉTATION	0	Maximisation des retombées régionales	15
RÉSIDUS		Situation économique régionale	5
Solides	1	Situation économique et environnement social	18
Liquides	1	Processus d'appel d'offres	0
ENVIRONNEMENT SONORE	0	Embauche	5
CHAMPS ÉLECTROMAGNÉTIQUES	0	Formation	4
VIABILITÉ DES TECHNOLOGIES	3	Information	2
NUISANCES		Sous-traitance	0
Exploitation	1	Suivi des retombées économiques	3
Construction	1	Investissements locaux nécessaires au projet	1
CONDITIONS DE TRAVAIL EN USINE	4	PARTENARIAT	26
CONSERVATION DES RICHESSES NATURELLES	2	Partenariat	24
SÉCURITÉ PUBLIQUE	3	Structure du partenariat	9
PAYSAGE	4		
PROJETS À RÉALISER	4		
SUIVI ENVIRONNEMENTAL	3		

Tableau fait par Gilles Côté, Source: mémoires déposés, BAPE 1997c

Aussi, les mémoires contiennent de nombreuses demandes spécifiques en ce qui concerne notamment la participation du milieu à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de maximisation des retombées économiques et au suivi environnemental du projet.

Par ailleurs, en ce qui concerne les incidences environnementales et sociales du projet, plusieurs intervenants abordent la question sous l'angle des avantages que

procure l'usage de technologies plus récentes, thème dominant dans la présentation du promoteur. Il ressort du contenu de plusieurs mémoires les idées suivantes :

- une usine de remplacement plus performante (DM5, DM14, DM18, DM24, DM25, DM26)
- un projet aux impacts mineurs compte tenu de ses retombées positives (DM5, DM6, DM7, DM20)
- un promoteur en qui on a confiance (DM36, DM3)

Cependant, quelques intervenants dont quatre qui avaient participé à la première partie de l'audience ont exprimé des préoccupations au regard des incidences du projet et ont proposé des mesures d'atténuation, de bonification ou de modification au projet.

Également, parmi les autres thèmes abordés dans les mémoires, plusieurs voient dans la réalisation de la nouvelle usine l'occasion de réactualiser des projets laissés en suspens, comme celui de la réalisation d'une voie de contournement dans le quartier Isle-Maligne (DM 23) ou de présenter de nouveaux projets dont plusieurs à vocation récréo-touristique (DM31, DM7).

Parmi les autres thèmes ayant retenu l'attention des intervenants, nous retrouvons⁴ :

- les conditions de travail en usine;
- la sécurité publique;
- le paysage;
- la conservation des richesses naturelles;
- le suivi environnemental.

Alors, la question économique occupe un place importante. Notons à cet égard que les organismes à vocation économique représentent plus de 25 % des intervenants et les gouvernements municipaux et autres agences gouvernementales plus de 10%. Mais il s'agit d'une préoccupation qui rejoint l'ensemble des intervenants puisqu'il en est question dans plus de trente et un mémoires.

L'analyse détaillée des mémoires est présentée à l'ANNEXE I.

3.2.3 Quels ont été les *éléments nouveaux* apportés par l'audience et l'enquête publiques du BAPE par rapport à l'étude d'impact du promoteur?

Cette question est centrale à notre questionnement sur l'efficacité de la participation. Au-delà de permettre la participation de personnes qui seraient normalement exclues du processus d'ÉIE, quelle a été leur contribution concrète?

Nous considérons comme *élément nouveau* toutes considérations portant sur les incidences du projet et les mesures afférentes (mesures d'atténuation et de bonification, mesures de suivi et modifications au projet), prévues et non prévues, et qui ont été peu ou pas traitées dans l'étude d'impact du promoteur. Nous considérons également comme *élément nouveau* les suites données aux considérations soulevées par les intervenants en termes d'analyse et les actions proposées du type mesures d'atténuation et de bonification, mesures de suivi et modifications au projet.

Pour les fins de l'identification des *éléments nouveaux*, nous avons recours non seulement au rapport de la commission mais également au contenu des échanges entre les intervenants en cours d'audience reproduit sous la forme d'un *verbatim*. En effet, les questions posées par les participants (entreprises, organismes, citoyens) et la commission et les réponses apportées par les personnes-ressources (représentants des agences publiques et des autorités politiques) font partie intégrante de l'évaluation des impacts du projet et doivent être analysées.

Les résultats de notre analyse sont présentés dans deux tableaux, un pour la première partie (ANNEXE K) et un pour la deuxième partie (ANNEXE L) de l'audience. Ils comportent trois rubriques : le thème, la considération soulevée et les suites données. La première rubrique présente les considérations en reprenant la division thématique de l'étude d'impact : 1) impacts sur le milieu biophysique, 2) impacts sur le milieu humain, 3) risques technologiques, mesures de sécurité et plan des mesures d'urgence, 4) programme de suivi environnemental. La rubrique «suites données» se divise en quatre sous-rubriques : analyse, mesures d'atténuation et de bonification, mesures de suivi et modifications au projet. Dans la sous-rubrique «analyse», nous

distinguons entre les considérations qui ont été analysées, en partie analysées ou non analysées⁵ dans le cadre du processus d'ÉIE.

Avant de donner les résultats obtenus suite à l'application de la grille d'analyse, il importe de souligner les difficultés rencontrées dans l'analyse de la documentation utilisée. La première concerne l'examen du *verbatim* des échanges en première partie de l'audience et l'éparpillement de l'information. Les considérations soulevées par les participants sous la forme de questions ou de préoccupations ne sont pas nécessairement traitées immédiatement ou sont reprises par plusieurs personnes-ressources tout au long de l'audience. Aussi, les éléments d'information pertinents à la compréhension d'une problématique se trouvent dans des interventions faites à différents moments de l'audience. Par exemple, la problématique des émissions de particules fines et leur effet sur la santé a été traitée aux séances du 11 juin en après-midi, du 11 juin en soirée et du 12 juin en après-midi. La deuxième difficulté réside dans les limites inhérentes au *verbatim* comme source d'information; souvent les interventions verbales sont moins bien structurées que les interventions écrites et, partant, plus difficiles à comprendre.

Première partie de l'audience : analyse des considérations soulevées par les participants

Au total, trente-deux (32) considérations ont été recensées de l'examen des interventions faites en première partie de l'audience. Tel qu'il apparaît au TABLEAU 3.5, la catégorie des impacts humains domine en nombre de considérations soulevées pour un total de quinze (15), suivie de celle des impacts biophysiques avec neuf (9).

⁵ Cette catégorisation est expliquée à l'ANNEXE J.

Tableau 3.5 Considérations soulevées en première partie de l'audience par thème

Impacts biophysiques (11) Qualité de l'eau (4) Qualité de l'air (4) Environnement sonore (3) Impacts humains (15) Retombées économiques (2) <u>Santé (6)</u> Agriculture (2) Infrastructures routières (2) Égouts et aqueduc (1) Télécommunication (1) Milieu visuel (1)	Risques technologiques, mesures de sécurité, plan des mesures d'urgence (2) Plan des mesures d'urgence (2) Programme de suivi environnemental (4) Suivi du milieu ambiant (2) Diffusion des résultats du suivi (2) Divers (2)
---	---

Tableau fait par Gilles Côté, Source : BAPE 1997b

Une catégorie «divers» a été ajoutée pour les considérations au nombre de deux (2), ne pouvant être classées dans les rubriques ci-avant énoncées.

Quant aux suites données aux considérations soulevées en termes d'analyse, tel qu'il apparaît au tableau présenté à l'ANNEXE K, sur un total de trente-deux (32) considérations, onze (11) ont été analysées, seize (16) partiellement analysées et cinq (5) non analysées. Il est intéressant de remarquer que les considérations analysées concernent des dimensions traitées dans l'étude d'impact et dont le promoteur possède la maîtrise. C'est le cas des dimensions techniques du projet en lien avec ses opérations et le respect des normes légales, de certains impacts sur le milieu humain comme l'impact des émissions atmosphériques des alumineries sur l'agriculture, l'impact des champs magnétiques sur la santé des travailleurs et l'évaluation des retombées économiques du projet. Toutefois, la situation est différente en ce qui concerne les considérations partiellement ou pas analysées ; elles touchent des dimensions peu ou pas traitées dans l'étude d'impact, comme celles se rapportant à la santé et à certains impacts qui ne sont pas régis par des normes ou d'autres obligations légales. À titre d'exemple, mentionnons les émissions de particules fines et leur effet sur la santé. Il en est de même des considérations soulevées sur l'état de santé de la population régionale et des travailleurs par rapport aux nouvelles

alumineries, ainsi que l'effet des pics de concentration de contaminants atmosphériques sur la santé. Également, dans plusieurs cas, l'évaluation des incidences environnementales et sociales du projet demeure limitée à la question du respect des normes ou, comme nous le verrons, à l'adoption de mesures de suivi. C'est le cas notamment de l'effet des particules fines sur la santé et l'impact ponctuel du passage du train dans les quartiers Dam-en-terre et Melançon.

Sur le plan des mesures, au total vingt-et-une (21) mesures ont été proposées : sept (7) mesures d'atténuation et de bonification, neuf (9) mesures de suivi et deux (2) modifications au projet. Dix-neuf (19) sont proposées par la commission dans son rapport, deux (2) émanent du promoteur et une (1) du ministère de l'Environnement. Ces mesures n'incluent pas celles déjà prévues dans l'étude d'impact. En ce qui concerne plus spécifiquement les mesures de suivi, celles-ci portent sur des considérations relatives à la qualité de l'air, la qualité de l'eau et la santé ; considérations pour lesquelles l'étude d'impact et l'analyse en cours d'audience n'ont pas apporté de réponses complètes, soit parce qu'elles n'ont pas été traitées (évaluation de l'effet des particules fines sur la santé) ou encore à cause des limites des connaissances (effet des champs magnétiques sur la santé), des limites des modèles de prédiction (l'effet du rabattement de la nappe phréatique sur l'agriculture et l'alimentation de puits en eau potable, la prise en compte du phénomène de l'inversion thermique) et de l'incertitude technologique. En ce qui concerne les mesures d'atténuation et de bonification, celles-ci portent sur des considérations relatives à la qualité de l'air, la qualité de l'eau et le programme de suivi environnemental. Enfin, les modifications au projet portent sur le choix du lieu des rejets de l'eau pluviale et le système de traitement des eaux sanitaires.

Deuxième partie de l'audience : analyse des considérations soulevées par les participants

Au total, cinquante-deux (52) considérations ont été recensées de l'examen des interventions faites en deuxième partie de l'audience. Tel qu'il apparaît au TABLEAU 3.6, la rubrique «impacts humains» domine en nombre de considérations soulevées pour un total de trente-six (36). Onze (11) considérations ont été placées sous la rubrique «divers» et cinq (5) dans la catégorie «programme de suivi environnemental».

Tableau 3.6 Considérations soulevées en deuxième partie de l'audience par thème

<p>Impacts sur le milieu humain (36) Infrastructures routières (1) Aménagement du territoire (1) Retombées économiques (34)</p>	<p>Programme de suivi environnemental (5) Suivi du milieu ambiant (3) Diffusion résultat de suivi (2) Divers (11) Partenariat (7) Projets de développement (4)</p>
---	---

Tableau fait par Gilles Côté, Source : BAPE 1997c

Les considérations portant sur les «retombées économiques» touchent trois thèmes : les incidences du projet sur la situation économique et sociale de la région, les mesures de maximisation des retombées économiques, la participation des jeunes au projet. Les considérations classées sous la rubrique «divers» concernent principalement le partenariat région – promoteur, voire la perception de ce qu'il est et de ce qu'il devrait être.

Quant aux suites données aux considérations soulevées en termes d'analyse, tel qu'il apparaît au tableau ANNEXE L, sur un total de cinquante-deux (52), une (1) seule a été analysée, soit celle portant sur la création d'un comité de suivi environnemental. La plupart des considérations sont renvoyées aux acteurs pour être discutées dans le cadre de mécanismes proposés dans le rapport de la commission. Aussi, toute la question des retombées du projet sur la situation économique et sociale de la région

est référée à une table de concertation régionale à être créée par le *Conseil de concertation et de développement du Saguenay – Lac – Saint-Jean* (CRCD). Il en est de même des propositions de mesures de maximisation des retombées économiques qui pourront être intégrées dans un plan détaillé à être élaboré par Alcan en collaboration avec le milieu, et administré par un comité régional de maximisation des retombées à être créé par le CRCD Saguenay – Lac – Saint-Jean. De plus, les critiques et les propositions faites par les intervenants sont évoquées dans le rapport mais aucune ne fait l'objet d'analyse spécifique. La question de la place des jeunes sur le marché du travail est un autre exemple. En effet, il est fait mention dans les recommandations de la commission, de l'attention spéciale que les partenaires devront accorder à l'identification de moyens facilitant l'intégration des jeunes au cours du processus de maximisation, mais aucun n'est évoqué de façon spécifique.⁶

Par ailleurs, sur le plan des mesures, au total treize (13) mesures de bonification ont été proposées : sept (7) concernent les mesures de maximisation des retombées économiques, deux (2) concernent les projets de développement et une (1) concerne respectivement les infrastructures routières, les retombées du projet sur la situation économique et sociale à l'échelle régionale, la création d'un comité de suivi et la diffusion de l'information.

⁶ Pourtant, l'accès difficile des jeunes au marché de l'emploi dans les métiers de la construction à cause des règles d'émission de cartes d'apprentis est une question qui aurait pu être discutée.

Il ressort, de l'analyse qui précède, les éléments suivants :

1. Le niveau de participation à l'enquête et l'audience publiques du BAPE, par catégorie d'acteur social, a été très inégal. La majorité des intervenants était constituée de groupes organisés dont plus de la moitié étaient des organismes publics et privés à vocation économique. Les préoccupations exprimées qui portent sur les retombées économiques régionales du projet et les mesures prises à cet égard, ainsi que le partenariat entre la région et le promoteur reflètent cette réalité.

La sous-représentation de certaines catégories d'acteur social pose le problème de la représentativité des résultats de la consultation et de leur fiabilité aux fins d'identifier les enjeux du projet, incluant certaines personnes ou organismes affectés ou concernés par le projet. À défaut d'un processus systématique d'identification des acteurs, la consultation publique n'est pas un moyen fiable d'identification des enjeux du projet.

2. L'enquête et l'audience publiques du BAPE ont permis aux participants de soulever certaines considérations peu ou pas traitées dans l'étude d'impact du promoteur. Toutefois, une part importante des considérations soulevées est demeurée partiellement ou non analysée.

L'enquête et l'audience publiques du BAPE n'ont pas permis de combler les lacunes de l'étude d'impact, notamment en ce qui concerne les incidences sociales du projet. Les considérations soulevées à cet égard sont demeurées partiellement ou non-analysées en raison du manque de données ou de l'impossibilité de réaliser des études supplémentaires à cette étape avancée du processus d'évaluation. Ces considérations ont été traitées par l'adoption de mesures de suivi (ex : impacts sur la santé) ou renvoyées aux acteurs sociaux pour être discutées localement dans le cadre de mécanismes de suivi multipartites proposés dans le rapport de la commission (ex : mesures de maximisation des retombées économiques).

La participation devrait être intégrée au processus d'évaluation environnementale plutôt que de constituer une étape distincte qui intervient en aval de la production de l'étude d'impact, comme c'est le cas actuellement.

3.3 COMITÉ D'AMÉNAGEMENT ET DE SUIVI ENVIRONNEMENTAL

Dans la présente section, les questions suivantes sont posées :

- À partir de leur cadre plus ou moins explicité de fonctionnement, qu'est-ce que les acteurs ont fait? Quel est le *modus operandi* adopté par le comité – présence aux réunions, participation au processus décisionnel – ?
- Quelles ont été les actions et les réalisations des comités au regard du suivi?

L'objectif visé consiste à décrire le plus fidèlement possible en les distinguant : 1) le cadre de fonctionnement du comité «processus» ; 2) la conduite des participants «conduite des acteurs»; 3) les actions concrètes des comités au regard du suivi «résultats».

3.3.1 Quel a été le *modus operandi* du comité?

Dans cette sous-section, il est question des précisions apportées sur le mandat et les objectifs du comité, du mode de fonctionnement du comité et de ses activités, de la présence aux réunions et de la participation lors des réunions.

3.3.1.1 Précisions sur le mandat et les objectifs du comité en action

Le mandat et les objectifs du comité ont été présentés aux membres du comité lors de la première réunion du CASE, le 28 janvier 1998. Le compte rendu de la réunion ne fait pas état de discussions sur le mandat et les objectifs, non plus de leur adoption formelle par le comité. Toutefois, des éléments de précision émergent à travers les déclarations de certains membres, des solutions apportées aux problèmes de fonctionnement du comité et des gestes posés au cours ou en dehors des réunions.

➤ *Juridiction territoriale du comité*

La première déclaration concernant le mandat et les objectifs du comité, rapportée dans le compte rendu de la réunion du 28 janvier 1998, a été faite par un représentant du promoteur. Ce dernier précisait que : «...le comité doit considérer uniquement le

site de la nouvelle usine (terrains d'Alcan) dans son mandat.» (CASE 28/1/98, p.2). Cette assertion a été répétée à plusieurs reprises par les représentants du promoteur lors des réunions subséquentes et ce, sans opposition.

Dans les faits, les actions du comité se limitèrent aux activités se déroulant sur le site du complexe industriel et les secteurs limitrophes. Le CASE n'est pas intervenu dans les controverses concernant des activités se déroulant à l'extérieur du site de construction et les secteurs limitrophes.⁷ Les cas de la circulation de véhicules lourds dans le rang Scott, de la réfection des lignes de transport d'énergie et d'un poste de transformation dans le quartier Isle-Maligne et de l'augmentation de la fréquence des passages de convois ferroviaires dans le quartier Riverbend ont tous été l'objet de brefs comptes rendus par les représentants du promoteur et de la Ville d'Alma lors des réunions, mais pour fins d'information seulement.

➤ *Communications avec les citoyens : jusqu'où faut-il aller ?*

À l'occasion de l'étude du «projet d'aménagement paysager hors site» (CASE 14/5/98), un court débat s'est engagé sur les communications avec les citoyens et l'obligation des membres du comité d'informer et de consulter. L'initiateur de la discussion était d'avis que le mandat du comité comporte l'obligation de «consulter les gens» et que sa «représentativité» en tant que membre du CASE en dépend. Il se demande alors jusqu'où va cette obligation :

«... quand arrive des présentations de projet comme celle-là, nous si je ne me trompe pas, on doit consulter quelque peu nos gens ou [...] j'aurais pas lieu d'être ici.» (CASE 14/5/98)

La brève consultation que ce dernier avait tenue auprès d'une dizaine de personnes lui apparaissait insuffisante pour garantir cette représentativité, et il proposait que les représentants de la Ville d'Alma et un autre du promoteur présentent le projet

⁷ Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, même si les membres du comité semblaient partager la même compréhension du mandat du comité à cet égard, plusieurs en questionnaient néanmoins le bien-fondé.

d'aménagement à la télévision communautaire. Dans cette proposition, les membres du CASE auraient agi comme personnes-ressources pour répondre aux questions et recueillir les commentaires des citoyens. Cette préoccupation trouva écho auprès d'un autre membre ; reconnaissant qu'il n'est pas raisonnable de frapper à toutes les portes, il privilégiait l'usage des médias pour diffuser l'information tout en insistant sur le fait que les communications sur le projet devraient être faites avant que les décisions soient prises.

En réponse à cette préoccupation, un représentant de la Ville d'Alma précisa que les membres du comité ont été nommés parce qu'ils sont représentatifs de leur milieu. Il serait difficile de consulter les six cents résidents des secteurs limitrophes à ce sujet, mais suggéra qu'une fois le projet élaboré, une présentation pourrait être faite par le promoteur à la télévision communautaire. Pour sa part, un représentant du promoteur a évoqué la possibilité d'organiser des séances d'information en groupes restreints si la demande lui en est faite, en précisant toutefois qu'il revient aux membres du comité de recueillir les commentaires des citoyens. Ce dernier ajoute que, pour les fins de l'élaboration du projet d'aménagement, c'est le CASE qui est l'interlocuteur du promoteur. Une fois le projet bien élaboré «la journée où il sera figé dans le béton», « on va en parler dans le journal du chantier ou en utilisant d'autres médias d'information » (verbatim CASE 14/5/98).

La discussion s'est terminée sur ces considérations. La proposition des deux intervenants concernant la diffusion de l'information auprès des voisins sur le projet d'aménagement n'a pas été débattue et aucune autre discussion n'a eu lieu concernant la communication entre les membres du comité et les résidents. Dans la pratique, la diffusion de l'information sur le projet et la consultation se sont effectuées à travers les contacts informels qu'entretiennent les membres avec leur milieu, à l'occasion de rencontres sociales, de conversations spontanées ou lors de

réunions de comités de citoyens. Comme l'avait suggéré le représentant du promoteur, des séances d'information en groupes restreints ont été organisées à certaines occasions sur des questions spécifiques, tel le sautage de roc lors de la mise en chantier par exemple.

Quant aux organismes membres du CASE⁸, aucun mécanisme spécifique n'a été prévu afin d'assurer que les positions prises par les personnes siégeant au CASE reflètent celles de leur conseil d'administration respectif ou même que l'information diffusée au sein du comité leur parvienne.

3.3.1.2 Mode de fonctionnement du comité et activités du comité lors des réunions

Convocation des réunions et participation des membres

Le CASE s'est réuni seize fois de janvier 1998 à décembre 2000, à une fréquence non prédéterminée (voir TABLEAU 3.7). Cependant, en 1998, année où a commencé la construction du complexe industriel, il y a eu sept réunions. Au plus fort des travaux de préparation du site, entre avril et août 1998, on tenait une réunion par mois. Il y a eu quatre réunions en 1999 et cinq en 2000.

En principe, les réunions sont convoquées par la Ville d'Alma, en consultation avec les représentants d'Alcan et le président du CASE, avec qui est établi l'ordre du jour. Mais dans les faits, les réunions sont convoquées sur l'initiative du promoteur suivant ses besoins de communication⁹.

⁸ Le Conseil régional de l'environnement (CRE) et la Zone d'intervention prioritaire (ZIP)

⁹ À notre connaissance, il n'est pas arrivé une seule fois qu'une réunion soit convoquée à la demande d'un membre du CASE.

Tableau 3.7 : Réunions du CASE et assistance aux réunions

DATE PRÉSENCE	Promoteur (2)	Conseiller urb. & env.	Conseiller du secteur (M.G)	Résidents Melançon (M.H)	Résidents Gr.Décharge (M.T)	Rés.Agric. du secteur (M.F)	Rés. Récréo du secteur (M.C)	Alma Dir. UPSE M.L	Comité embellis. (M.C)	ZIP Alma (M.D)	CRE SLSJ (M.L)	
1998												
28/1/98	4	M.M	X	X		X	X	X		X		
15/4/98	6	X	X	X	X	X	X	X	X	X	MT	
14/5/98	6	X	X	X	X	X		X	X	X	M.D	
11/6/98	2	X	X	X	X	X		X	X	X	X	
16/7/98	2	X	X	X			X	X		M.G		
26/8/98	3	X	X	X	X			X	X	M.D	X	
14/10/98	5	X	X	X	X		X	X	X			
1999												
27/4/99	5	X	X	X	X	X		X	X		M.T	
8/6/99	3	X		X	X		M.B	X				
14/9/99	5			X		X		X	X	M.B	X	
15/12/99	2	X		X	X	X		X	X	X		
2000												
19/4/00	3	M.L	X	X	X	X		X		M.L	X	
13/9/00	4	X		X	X	X	X	X	X	X		
7/11/00	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
21/11/00	3	X	X	X	X		X	X		X	X	
13/12/00	3	X	X	X	X	X		X	X			

Source : Observations au CASE par Gilles Côté

Note : Les noms des personnes n'apparaissent que par la première lettre de leur nom de famille précédée de la lettre (M) pour Monsieur ou Madame

Déroulement type d'une réunion

Durant la période où nous avons siégé comme observateur au sein du comité, les réunions se déroulaient sensiblement de la même manière. Un représentant du promoteur présentait l'état d'avancement des travaux¹⁰ et les différents problèmes rencontrés. Par la suite, ce dernier traçait un bilan des appels de mécontentements et des plaintes reçus par le promoteur et, le cas échéant, parlait des mesures correctives adoptées par ce dernier et la Ville d'Alma. Le bilan ne comportait pas, toutefois, une analyse systématique de chaque appel reçu. Ces présentations étaient entrecoupées de questions, de commentaires et de suggestions des membres du comité qui faisaient en même temps état des préoccupations et des problèmes évoqués dans leur entourage.

Le responsable du chantier et d'autres intervenants, représentants ou mandataires du promoteur, participaient régulièrement aux réunions pour apporter des éléments d'explication supplémentaires sur certains aspects des opérations de construction, particulièrement celles qui suscitaient la controverse, comme par exemple les opérations de sautage.

Les autres activités inscrites à l'ordre du jour des réunions sont les suivantes :

- consultation sur le plan d'aménagement paysager hors site : réunions des 15 avril, 14 mai et 14 octobre 1998;
- séances de formation du promoteur sur le projet, le suivi environnemental aux phases de la construction et de l'exploitation : réunions du 27 août 1998, des 27 avril et 8 juin 1999, ainsi que celles des 7 et 21 novembre 2000 ;¹¹

¹⁰ Il y a eu également plusieurs visites du site organisées

¹¹ Le promoteur a recensé l'ensemble des éléments devant être pris en compte dans le suivi. Le document intitulé «Projet Usine Alma : suivi et engagement» comprend non seulement les conditions du certificat d'autorisation gouvernemental, les normes réglementaires applicables au projet, mais également les critères de conception et les attentes de performance des procédés et des équipements, les attentes du public et les engagements pris par le promoteur dans l'étude d'impact et lors de l'audience du BAPE à cet égard.

- présentations de résultats d'études, incluant celles réalisées par le groupe de recherche du programme MSIAA : réunions du 11 juin 1998, des 8 juin et 14 septembre 1999 et du 13 décembre 2000 ;
- visites de chantier : réunions des 11 juin et 14 octobre 1998, du 27 avril 1999, du 13 septembre 2000 (stations d'échantillonnage de l'air).

Aussi, une part importante du temps de réunion a été consacrée à la diffusion de l'information et à la formation. Aucune mesure de temps précise n'a été prise, mais nos observations nous conduisent à estimer cette part à plus du deux-tiers du temps de réunion. Outre les quelques questions, commentaires et suggestions des participants, il n'y a pas eu beaucoup de débats au sein du comité.

Les réunions sont présidées par le conseiller responsable de l'urbanisme et de l'environnement, qui est d'office le président du comité. Cependant, compte tenu du temps consacré à la diffusion de l'information et à la formation, les représentants et les mandataires du promoteur, invités pour traiter de questions spécifiques, ont occupé une place importante du temps de réunion. D'ailleurs, tel qu'il apparaît à la colonne «promoteur» du TABLEAU 3.7, durant les années 1998, 1999 et 2000, le nombre de représentants ou mandataires du promoteur a excédé celui prévu de deux personnes, et ce lors de douze réunions sur un total de seize. À certaines réunions, il y a eu jusqu'à cinq à six représentants ou mandataires du promoteur. Cette donnée, mise en parallèle avec les absences des autres membres du comité, fait en sorte que dans huit réunions sur seize, l'assistance était composée dans une proportion de plus de cinquante pour cent (50%) de représentants ou de mandataires du promoteur. Si nous ne prenons en compte que les années 1998 et 1999, sept réunions sur un total de dix avaient une assistance constituée dans une proportion de plus de cinquante pour cent (50%) de représentants ou de mandataires du promoteur. La présence en surnombre de représentants ou de mandataires du promoteur a eu un effet sur la dynamique des échanges au sein du comité. L'agenda du comité était dominé par le promoteur.

En ce qui concerne l'aménagement paysager hors site, le promoteur a adopté un processus de consultation plus formel comportant trois étapes :

- 1) présentation du projet par le mandataire du promoteur (réunion du 15 avril 1998);
- 2) questions et commentaires des membres du comité (réunion du 14 mai 1998);
- 3) présentation de modifications apportées au projet suite aux commentaires et réponses aux questions (réunion du 11 octobre 1998).

Mais cette façon de faire constitue l'exception. Quelques discussions supplémentaires eurent lieu à la réunion du 27 avril 1999 concernant la halte d'observation mais le comité n'a pas pris position sur la proposition finale.

3.3.1.3 Présence aux réunions et participation lors des réunions

La présence aux réunions varie passablement d'un membre à l'autre. Parmi ceux qui ont été le plus souvent absents : le représentant du milieu récréotouristique du secteur (8), le représentant du CRE SLSJ (7), le représentant du secteur agricole (5), le représentant du comité d'embellissement (5), le conseiller municipal du secteur (4) et le représentant de la ZIP (4). Notons également les changements fréquents de représentants au sein des organismes à vocation environnementale. Le CRE a changé de représentant trois fois et la ZIP, quatre fois.¹²

Les absences et les changements fréquents de personnel au sein des groupes environnementaux ont diminué de façon sensible leur capacité à assurer une certaine continuité dans le suivi des travaux du comité et à participer activement au CASE. Outre quelques questions, les représentants des groupes environnementaux ont joué un rôle plutôt effacé au sein du CASE, se contentant de recevoir l'information diffusée par le promoteur. Cette situation pose problème compte tenu que ces derniers sont les seuls «experts en environnement» siégeant sur les comités autres

¹² Les absences et les changements fréquents des représentants des groupes environnementaux a été souligné lors de la réunion du 14 octobre 1998.

que les représentants et mandataires du promoteur. D'ailleurs, les liens entre les organismes à vocation environnementale, dont les représentants étaient moins connus des autres membres du CASE, sont demeurés ténus. Leur opinion a été peu sollicitée par les autres membres du comité, à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre des réunions¹³. Outre quelques commentaires et questions spontanés en cours de réunion, les organismes à vocation environnementale donnaient l'impression de rester en marge.

Par ailleurs, notons l'importance des échanges informels entre les membres du comité. Plusieurs membres du comité se connaissaient de nom sinon personnellement avant la création du comité et se parlaient à l'extérieur des réunions. Cependant, cela ne signifie pas pour autant qu'il y ait eu action concertée entre certains membres du comité pour soumettre tel problème ou proposer telle solution lors des réunions. Au contraire, la plupart des questions, qu'il s'agisse de demandes d'information, de règlement de conflits ou de problèmes relatifs au fonctionnement du comité étaient discutées en dehors du temps de réunion dans des rapports du type «personne à personne» avec les représentants du promoteur et de la municipalité. Les rencontres entre les représentants du promoteur et les élus membres du comité étaient plus fréquentes à cause de leur implication dans différentes affaires impliquant le promoteur, mais à l'extérieur de la «juridiction du comité». C'est le cas notamment des controverses sur la réfection des lignes de transport d'énergie dans le quartier Isle-Maligne, le transport ferroviaire dans le quartier Riverbend et la circulation intensive de véhicules dans le rang Scott.

¹³ Certains incluant le représentant du promoteur ont reproché à ces organismes les absences fréquentes et les changements répétés de leur représentants. Paradoxalement les commentaires recueillis auprès des représentants des organismes environnementaux suggèrent que ces derniers ne se voient pas comme des experts; au contraire, ils sont parmi ceux qui se questionnent le plus sur leur capacité à comprendre les tenants et les aboutissants du projet et la capacité du comité à jouer son rôle au-delà des relations avec le voisinage.

3.3.2 Quelles ont été les actions et les réalisations du comité?

Les «actions et les réalisations du comité» sont les activités de communication organisées conjointement avec le promoteur auprès des voisins et de la population en général ainsi que les interventions, ou plutôt l'absence d'intervention, du comité à l'occasion de controverses particulières.

3.3.2.1 Activités de communication auprès des voisins

Quatre séances publiques d'information ont été organisées par le promoteur, conjointement avec le CASE, auprès des résidents des secteurs limitrophes. Ces séances concernaient divers thèmes : les travaux de construction (3-4 mars 1998), les activités de sautage de roc (16-17 septembre 1998), la construction de l'émissaire¹⁴ (17 novembre 1999) et le démarrage de l'usine (2-3 mai 2000). De plus, une visite du chantier a été organisée le 18 octobre 1998¹⁵. Cependant, même si en principe il s'agissait d'activités conjointes «CASE – promoteur» et que des membres du comité étaient présents, particulièrement à la première rencontre où ces derniers ont été présentés aux participants, dans les faits la réalisation des présentations et l'animation des rencontres étaient assurées par les représentants du promoteur.

Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, le travail de liaison entre le promoteur et les voisins s'effectuait à travers les relations plus ou moins formalisées qu'entretenaient ses membres avec les résidents des secteurs qu'ils représentent. Cependant, il est difficile d'établir avec précision le rôle effectif du comité dans les communications avec les voisins parce qu'aucune donnée précise, voire mesurable, n'existe sur les activités des membres à cet égard. Certains ont fait mention de réunions de comités de citoyens, de consultations *ad hoc* tenues sur certaines questions comme le projet d'aménagement du site, ou encore d'échanges

¹⁴ Cette rencontre ne concernait que les résidents du rang Melançon.

¹⁵ Les lettres d'invitation adressées aux voisins étaient signées par un représentant du promoteur et le président du CASE.

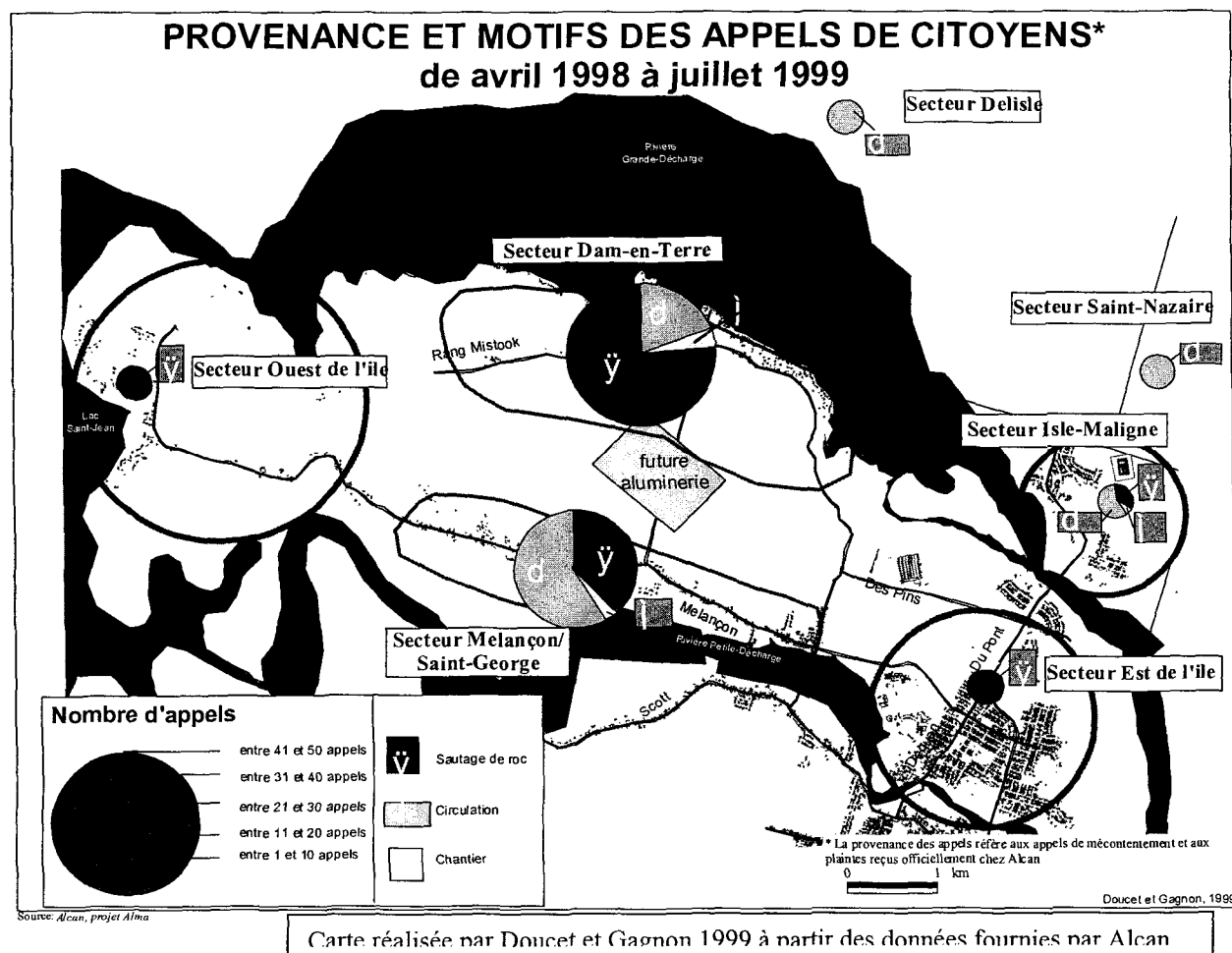
spontanés avec des résidents du secteur, au cours desquels l'information sur le projet aurait été diffusée et les préoccupations exprimées par les résidents des secteurs limitrophes auraient été recueillies. Mais combien de personnes ont été rencontrées ? Quelle était l'assistance aux réunions ? Combien de commentaires ou de plaintes ont été reçus ? Combien de personnes connaissent même l'existence du CASE ? Il n'a pas été possible de l'établir.

La difficulté d'établir le rôle effectif du CASE est d'autant plus grande que les citoyens, particulièrement en situation conflictuelle, s'adressaient directement au promoteur. Le service des relations avec la communauté d'Alcan a reçu, durant les années 1998, 1999 et 2000, cent un (101) appels de mécontentement et de plaintes des citoyens¹⁶ concernant des nuisances (bruit, poussière) liées aux activités de construction (sautage de roc, circulation, activités du chantier)¹⁷. Une part importante des appels de mécontentement et des plaintes reçus pendant la période comprise entre les mois d'avril 1998 et de juillet 1999 proviennent des secteurs limitrophes au site industriel : secteurs Dam-en-terre, Melançon – Saint-Georges, Ouest de l'île. Les citoyens s'adressaient directement aux conseillers municipaux du secteur, parmi lesquels certains étaient également membres du CASE (voir FIGURE 3.1). De plus, le promoteur communiquait directement avec les voisins.

¹⁶ Un appel est classé par le promoteur dans la catégorie «mécontentement» lorsqu'il n'y a pas de dommage à la propriété d'allégué, que les citoyens appellent pour avoir de l'information, exprimer leurs inquiétudes et être rassurés. Un appel est classé dans la catégorie «plaintes» lorsqu'un dommage à la propriété est allégué et qu'il faut effectuer un constat. Le cas échéant le service immobilier d'Alcan faisait un suivi. (CASE 27/8/98, p.3)

¹⁷ Compilation Chantale Doucet à partir des données fournies par Alcan.

Figure 3.1 Provenance et motifs des appels de citoyens



En somme, le CASE constituait un moyen parmi d'autres à la disposition des résidents des secteurs limitrophes pour faire valoir leurs préoccupations, exprimer leur mécontentement et faire des plaintes ou obtenir de l'information sur le projet. Pour le promoteur, le CASE était un moyen de diffusion de l'information s'adressant aux résidents des secteurs limitrophes.

3.3.2.2. Mitigation des effets nuisibles des travaux de construction

Tel que mentionné précédemment, le CASE n'a pas de pouvoir de recommandation en tant que tel. Les membres du comité font des suggestions mais à titre individuel. La recherche de solutions est prise en charge par le promoteur et/ou les autorités municipales qui informent, ultérieurement, le comité des actions entreprises mais pour fins d'information et de commentaires seulement.

Il est arrivé qu'un membre du comité manifeste un intérêt particulier pour les opérations de sautage. À la réunion du 16 juillet 1998, ce dernier a demandé qu'un inspecteur indépendant accompagne les experts du promoteur pour mesurer le niveau des vibrations, alléguant que normalement un suivi environnemental requiert l'avis d'experts indépendants. Les représentants du promoteur mentionnèrent alors que deux firmes régionales avaient été engagées pour effectuer les mesures et une troisième de Montréal pour en faire la vérification. En réponse à cette suggestion, un représentant de la Ville d'Alma précisa que le mandat du comité n'est pas d'agir comme expert. Il y a également été fait mention que la participation du CASE au suivi environnemental du projet doit se faire à partir de l'information qu'Alcan lui soumet (CASE 16/7/98, p.3). Néanmoins, le promoteur accepta que l'intervenant, en tant que représentant du CASE, assiste à une séance de mesure. Ce dernier fit rapport au comité à la réunion suivante confirmant que l'opération s'était déroulée à sa satisfaction.

Il ressort, de l'analyse, les éléments suivants :

1. Composition du comité :

- la composition du comité et le choix des personnes y siégeant ont été faits par la Ville d'Alma suivant des critères non connus
- le comité est composé de représentants d'Alcan, de la Ville d'Alma, d'organismes environnementaux et de résidents ;
- dans la catégorie «résidents», seuls les résidents des secteurs limitrophes au site industriel étaient représentés ; les résidents des autres secteurs de la ville d'Alma et des municipalités limitrophes n'étaient pas représentés.

L'absence de critères connus pour la détermination de la composition du comité et d'une procédure ouverte pour le choix des personnes y siégeant posent d'entrée de jeu le problème de la représentativité du comité sur le plan du processus. Également, l'absence de représentants des autres secteurs de la ville d'Alma et des municipalités limitrophes pose le problème de la représentativité du comité sur le plan politique (équité dans la représentation des intérêts). Enfin, l'absence de représentants des agences publiques pose le problème de la représentativité du comité sur le plan sectoriel.

2. Mandat du comité :

- la juridiction du comité était limitée aux activités se déroulant sur le site du complexe industriel et les secteurs limitrophes. Les activités en lien avec la réalisation du projet, mais se déroulant à l'extérieur du site du complexe industriel, n'en faisaient pas partie.

L'impossibilité de traiter des impacts reliés aux activités se déroulant à l'extérieur du site du complexe industriel et des secteurs limitrophes limite la portée territoriale du suivi fait par le comité.

3. Mode de fonctionnement:

- le CASE est un comité consultatif mais ne possède pas de personnalité juridique lui attribuant le pouvoir de faire des recommandations en tant qu'entité distincte de ses membres;
- le mode de fonctionnement du comité à cet égard se caractérise plutôt par une absence de formalisme et une place importante des discussions informelles de type personne à personne, à l'extérieur du cadre des réunions;

- le rôle de liaison qu'assure le comité entre, d'une part, les populations ou les organismes représentés au sein du comité et, d'autre part, le promoteur, se caractérise également par une absence de formalisme, aucun processus systématique n'ayant été prévu à cet égard;
- le suivi des impacts à la phase construction consiste principalement en la surveillance de l'application des normes et autres mesures contenues dans le décret gouvernemental autorisant le projet, et le suivi des plaintes acheminées directement au promoteur ou par le biais des membres du comité.

Parce que le comité ne possède pas le pouvoir de faire des recommandations, ce sont les individus membres du comité qui sont consultés plutôt que le comité. Cette façon de faire favorise l'émergence d'un processus de négociation, à la pièce, de compromis pour faciliter la réalisation du projet, dans un rapport de type personne à personne, plutôt qu'un processus de construction d'une compréhension partagée des problèmes et de recherche collective de solutions. À notre avis, cela diminue le pouvoir d'influence des acteurs sociaux représentés au sein du comité et transforme la démarche de suivi, qui devrait normalement procéder d'une identification et d'une analyse des impacts du projet en temps réel, en une négociation des conditions de réalisation du projet.

La place importante des discussions informelles de type personne à personne, à l'extérieur du cadre des réunions du comité est symptomatique de cette situation.

Par ailleurs, l'absence de mécanismes formalisant l'obligation des membres du comité de rendre des comptes aux organismes ou aux populations représentées au sein du comité soulève le problème de l'imputabilité nécessaire pour garantir la représentativité du comité. Il ne suffit pas de déclarer que les personnes siégeant sur le comité sont représentatives de leur milieu, ni même de les élire suivant des processus démocratiques. Il faut encore mettre en place des mécanismes assurant que ces derniers rendent des comptes.

Enfin, le suivi des plaintes ne peut être confondu au suivi des impacts. Ce n'est pas parce que les gens ne se plaignent pas qu'il n'y a pas d'impact. L'absence de processus systématique d'identification et d'analyse des impacts donne ouverture à l'arbitraire, c'est-à-dire à des jugements non informés, basés sur ce que les individus considèrent a priori acceptable ou non.

4. Activités du comité :

- une part importante du temps de réunion a été consacrée à la diffusion de l'information sur les travaux de construction et à la formation sur le suivi, activités prises en charge par le promoteur;
- les réunions étaient convoquées à l'initiative du promoteur suivant ses besoins de communication;
- les organismes à vocation environnementale ont joué un rôle plutôt effacé dans les activités du comité.

Le rôle prépondérant du promoteur dans les activités du comité, tant sur le plan de la convocation des réunions que celui du contenu de l'ordre du jour, suggère un niveau d'appropriation faible de la démarche de suivi par les membres du comité, qui agissent comme des observateurs plutôt que comme des participants actifs au suivi.

5. Actions et réalisation du comité :

- le comité a joué un rôle de liaison entre le promoteur et le milieu pour la diffusion de l'information sur le projet et de porte-parole des préoccupations des citoyens et organismes représentés; cependant, il est difficile d'établir le rôle effectif qu'il a joué à cet égard ;
- les actions concrètes du comité sur le plan de la mitigation des effets nuisibles des travaux de construction ont été limitées; outre les commentaires et les suggestions faits en cours de réunion, la recherche de solutions était prise en charge par la Ville d'Alma et/ou Alcan et les décisions finales transmises au comité pour fins d'information.

Le bilan plutôt mince des actions et des réalisations du comité tend à démontrer les limites de son rôle; rôle qui n'était pas défini clairement par rapport au promoteur, aux autorités politiques municipales et aux agences publiques à qui les citoyens ont continué de s'adresser majoritairement pour exprimer leurs préoccupations, poser des questions ou faire des plaintes. La création du CASE n'améliore pas de façon significative l'accès à l'information et la communication entre les citoyens et les instances responsables de faire le suivi. Le CASE a même contribué à créer une certaine confusion puisque certains membres du comité portaient plusieurs chapeaux. Ainsi, le citoyen était parfois en droit de se demander à qui au juste il s'adressait : au membre du CASE ou au conseiller municipal?

3.4 COMITÉ DE SUIVI DES MESURES DE MAXIMISATION DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

Dans la présente section, les questions suivantes sont posées :

- À partir de leur cadre plus ou moins explicité de fonctionnement, qu'est-ce que les acteurs ont fait? Quel est le *modus operandi* adopté par le comité – présence aux réunions, participation au processus décisionnel – ?
- Quelles ont été les actions et les réalisations des comités au regard du suivi?

L'objectif visé par ces questions consiste à décrire le plus fidèlement possible, en les distinguant : 1) le cadre de fonctionnement du comité «processus» ; 2) la conduite des participants «conduite des acteurs» ; 3) les actions concrètes des comités au regard du suivi «résultats».

3.4.1 Quel a été le *modus operandi* du comité?

Dans cette sous-section, des précisions sont apportées sur le mandat et les objectifs du comité, ainsi que sur son mode de fonctionnement .

3.4.1.1 Précisions sur le mandat et les objectifs du comité en action

Au-delà du mandat et des objectifs du comité énoncés dans la résolution du CRCDD créant le comité, plusieurs précisions ont été apportées par les participants quant à leur interprétation et les modalités de leur mise en œuvre. Les objectifs ayant été l'objet de précisions sont les suivants :

- *OBJECTIF 1 : Contribuer à l'atteinte et même au dépassement du potentiel estimé de retombées économiques de 14% au niveau local et de 46% au niveau régional*

D'abord, en ce qui concerne l'estimation des retombées régionales et locales, il a été affirmé à plusieurs reprises par le promoteur que les pourcentages avancés dans

l'étude d'impact constituaient un potentiel estimé et non un engagement d'Alcan d'atteindre ces pourcentages.¹⁸

« ... les 46% des retombées ne sont pas des retombées réelles. [...] Le 46% n'est pas un objectif d'Alcan, mais le plein potentiel réalisable de la région évalué par Alcan. Si la région est concurrentielle et si les entreprises saisissent toutes les occasions où elles sont invitées à soumissionner. » (CRCD 17/6/98)

En ce qui concerne la contribution du comité à la réalisation du potentiel estimé (voir TABLEAU 3.8), le plan d'action présenté par le représentant de la Ville à la réunion du 4 mars 1998 comporte trois étapes :

1. la préparation,
2. l'évaluation et le suivi,
3. la réalisation du rapport sur les résultats obtenus et la diffusion publique.

À chacune de ces étapes, des actions doivent être réalisées et réparties entre les intervenants : Alcan, le milieu et le comité de maximisation.

¹⁸ Cette précision a été apportée après la formation du comité à la réunion du 14 mai 1998. Un des représentants du promoteur était sous l'impression que les citoyens interprétaient les engagements d'Alcan comme une promesse de favoriser la région dans l'attribution des lots. Il a été alors convenu de rappeler dans le prochain communiqué de presse que les entreprises doivent être compétitives. Cette question a été évoquée également à la réunion du 14 octobre 1998 concernant l'embauche des travailleurs de l'aluminerie ; un représentant du promoteur rappela que l'engagement d'Alcan n'est pas d'assurer l'exclusivité aux travailleurs régionaux mais de favoriser leur embauche (observations 29/10/98).

Tableau 3.8 : Plan d'action du comité de maximisation

ÉTAPES		ACTIONS ET RESPONSABILITÉS		
	PÉRIODES	ALCAN	MILIEU	COMITÉ
1	Préparation	Fractionnement des contrats Identification des contenus de sous-traitance ^{19 20}	Constitution des fichiers d'entreprises Préparation des entreprises ²¹ Identification des contrats potentiels	Information générale aux entreprises
	Avant appels d'offres	Information aux entreprises ²² Salon de la sous-traitance	Vérification et mise à jour des fichiers des entreprises et des sous-traitants	Information aux entreprises et aux sous-traitants
	Durant appels d'offres	Information aux entreprises via ACQ ²³ et la Ville d'Alma ²⁴	Information aux entreprises via ACQ et la Ville d'Alma ²⁵	Suivi général du processus
2	Octroi contrats exécution	Statistiques construction et approvisionnement (cueillette et rapport mensuel) ²⁶	Questionnement, analyse et retour sur les entreprises non retenues ; diffusion des listes d'entreprises adjudicataires	Analyse des statistiques mensuelles ; identification des pertes et retombées ; diffusion des listes d'entreprises adjudicataires
	Facturation compilation	Rapport trimestriel de suivi des retombées (basé sur les déboursés)	Compilation et évaluation trimestrielle des retombées locales	Compilation et évaluation trimestrielles des retombées régionales
3	Rapport sur résultats	Rapports internes	Rapports publics dans les comités locaux	Rapports publics régionaux via CRCD
	Diffusion publique		Communiqués de presse lorsque requis	Points de presse lorsque requis

Source : Plan d'action, CRCD 4/3/98

¹⁹ Les documents d'appel d'offres contenaient un résumé des spécialités pour permettre aux sous-traitants potentiels d'établir des liens avec les soumissionnaires. (CRCD 2001, rapport final, p.8)

²⁰ Mise en place d'un processus de pré-qualification des entreprises

²¹ Rencontres d'information sur le projet organisées conjointement avec le promoteur

²² Alcan a fait connaître trois mois à l'avance la nature des biens et des services requis : description des lots, échéanciers, envergure, date de lancement et de fermeture de l'appel d'offres.

²³ (ACQ) Association de la construction du Québec

²⁴ Autres mesures adoptées par le promoteur : 1) clause dans documents d'appel d'offres pour encourager l'utilisation de la main-d'œuvre régionale ; 2) aucun cautionnement de soumission, seulement lettre d'engagement ; 3) personne-ressource de l'approvisionnement affectée pour faciliter communications avec milieu régional.

²⁵ Également acheminement direct des appels d'offres aux entreprises.

²⁶ À coût et qualité concurrentiels, les entreprises régionales étaient favorisées par le promoteur.

- *OBJECTIF 4 : Vérifier les résultats des efforts de maximisation : comment mesurer les retombées ?*

Le Plan d'action présenté à la réunion du 4 mars 1998 détermine l'information à partir de laquelle le comité va vérifier les résultats des efforts de maximisation. Le Plan d'action reprend, dans son intégralité, la proposition du promoteur faite à la réunion du 29 janvier 1998. La proposition comporte deux types de rapport, un rapport mensuel et un rapport trimestriel dont le détail apparaît au TABLEAU 3.9.

Tableau 3.9 : Contenu des rapports du comité de maximisation

<p>RAPPORT MENSUEL</p> <p>Statistiques de construction au chantier Courbe d'effectifs Répartition des heures par région (%) Commandes émises par région (nombre et %)</p> <p>Statistiques d'approvisionnement Nombre de lots octroyés en distinguant les achats et les contrats Répartition par région (nombre et %)</p> <p>RAPPORT TRIMESTRIEL</p> <p>Dépenses ventilées par région</p>

Source : Plan d'action, CRCD 4/3/98

Le rapport mensuel présente le nombre des lots octroyés ainsi que leur répartition territoriale²⁷ en nombre et en valeur exprimée en pourcentage. Le rapport trimestriel présente la répartition territoriale des dépenses exprimée également en pourcentage. La différence entre la ventilation faite dans le cadre des rapports mensuels et celle faite dans le cadre des rapports trimestriels consiste dans le fait que, dans le premier cas, le calcul est effectué à partir de la valeur monétaire brute des contrats (ou flux

²⁷ Cinq territoires sont considérées dans les rapports : la zone rapprochée (MRC Lac Saint-Jean Est), la région du Saguenay – Lac Saint-Jean, autres endroits au Québec, autres provinces, autres pays.

monétaire brut) et, dans le deuxième cas, à partir des dépenses réelles effectuées par les adjudicataires régionaux (ou flux monétaire net).

Le promoteur calcule le flux monétaire net en soustrayant les dépenses faites à l'extérieur de la région sous la forme d'achats ou de contrats de sous-traitance ; ces dépenses constituent des fuites qui, pour les fins du calcul des retombées économiques régionales du projet, doivent être soustraites de la valeur monétaire brute des contrats²⁸. Le calcul des fuites est effectué à partir des informations fournies par les adjudicataires dans la facturation remise au promoteur à la fin des travaux.

Il est pertinent de préciser que, suivant la proposition déposée par le promoteur le 29 janvier 1998, il revient à ce dernier de faire la cueillette des données et de préparer les rapports annuels. Le montant exact des fuites, calculé par le promoteur pour déterminer le flux monétaire net et leurs sources – sous-traitance et achats hors région – n'est pas une information disponible pour le comité. Seuls les résultats de ces calculs, sous la forme de pourcentage des dépenses par territoire, sont disponibles. Le promoteur a rejeté l'idée d'inclure, dans les bilans publics, des données chiffrées en dollars, arguant que celles-ci ont une valeur stratégique dans le contexte de la compétition entre les producteurs d'aluminium et, partant, doivent demeurer confidentielles (CRCD 15/4/98, p.3). Cependant il a été convenu, lors d'une rencontre subséquente, que le comité (et non le promoteur) pourrait rendre publiques des estimations sous la forme d'ordre de grandeur de la valeur monétaire des retombées, ce qui fut fait (CRCD 13/7/98).

La question du calcul des retombées économiques régionales a été discutée à quelques reprises au sein du comité aux fins d'en éclaircir les modalités. La notion

²⁸ Les fuites représentent la partie de l'*injection monétaire brute* constituée du montant des contrats accordés aux adjudicataires et aux sous-traitants régionaux, qui ne sera pas injectée dans la région. Le calcul des fuites permet de déterminer le *flux monétaires en terme de revenus*, voire la part de l'injection brute qui reste dans la région.

de «fuites», lorsqu'elle a été évoquée pour la première fois à la réunion du 5 mai 1998, ne recevait pas la même compréhension parmi les personnes présentes et a suscité une certaine inquiétude quant au fait que le comité pourrait se voir opposer des modes de calcul des fuites différents de celui utilisé. Le promoteur a apporté certains éléments de précision à cet égard et a référé les membres du comité à l'annexe I de l'étude d'impact, dans laquelle le mode de calcul utilisé pour estimer les retombées économiques régionales est explicité.

Cependant, après les réunions des 5 mai et 13 juillet 1998, où il a été question du mode de calcul des retombées économiques, certaines interrogations demeurent. De plus, à la réunion du 25 août 1998, le comité s'est interrogé sur la différence entre le mode de calcul utilisé dans l'étude d'impact pour estimer les retombées économiques régionales et celui utilisé par le comité, le premier étant basé sur la masse salariale et le deuxième sur le montant des contrats. La question était de savoir quelle serait la méthode de calcul la plus avantageuse en ce qui concerne l'atteinte de l'objectif de 46% de retombées régionales. Aucune réponse claire n'émergea des échanges. La notion de «retombées au niveau de la main-d'œuvre régionale» a été évoquée à quelques reprises par le promoteur lors de réunions subséquentes sans que celle-ci soit explicitée davantage. Aussi, à partir du contenu des comptes rendus de réunion et de nos observations, il ne semble pas que les membres du comité aient une compréhension partagée de la méthode utilisée pour calculer les retombées économiques régionales. Pourtant, il s'agissait d'une question fondamentale pour répondre à la question de savoir si les mesures de maximisation avaient permis de répondre aux attentes de retombées économiques à l'échelle régionale.

➤ *OBJECTIF 2 : Réunir toutes les informations disponibles et obtenir les éclairages requis de spécialistes pertinents de sorte à développer la meilleure compréhension possible du projet et du potentiel de retombées économiques*

La proposition faite par le promoteur, à la réunion du 29 janvier 1998, concernant les informations que ce dernier entendait rendre disponibles pour le comité pour ce qui

est de mesurer les retombées économiques du projet à l'échelle régionale, spécifie que le détail des données concernant l'analyse des soumissions – le nombre d'entreprises ayant fait des démarches de pré-qualification, le nombre d'entreprises qui se sont pré-qualifiées, le nombre d'entreprise adjudicataires et les raisons motivant leur choix – ne seront pas disponibles pour le comité (observations CRCDD 29/1/98). Le promoteur a réitéré cette position à la réunion du 17 juin 1998, où un membre du comité souhaitait obtenir le montant des budgets prévus par le promoteur par catégorie de travaux et le montant des soumissions pour chacune d'elle aux fins de les soumettre à l'analyse de spécialistes de la région. Les représentants du promoteur ont rappelé qu'Alcan est une entreprise privée et, partant, n'a pas à faire analyser ces soumissions et rendre publics ces chiffres. (CRCDD 17/6/98). Aussi, il ressort de ce qui précède que l'objectif de développer la meilleure compréhension possible du projet et du potentiel de retombées économiques énoncé dans le mandat du comité a été effectué à partir des données rendues disponibles par le promoteur suivant la proposition du 29 janvier 1998.

➤ *OBJECTIF 3 : Effectuer le suivi, la mise à jour et la bonification du plan d'action élaboré lors des consultations publiques sur le projet*

Le plan d'action élaboré lors des consultations publiques sur le projet en 1996 et 1997 référait aux demandes faites par la Ville d'Alma et aux politiques d'approvisionnement d'Alcan (CRCDD 2001, rapport final, p.8). Le plan d'action, dont les mesures sont énumérées dans le rapport final du comité, n'inclut pas les recommandations formulées par les intervenants dans les mémoires déposés à l'audience publique du BAPE²⁹. Il n'a pas non plus été question de ces recommandations lors des réunions du comité.

²⁹ La Commission du BAPE mentionne quelques mesures maximisation dans son rapport mais ne traite pas spécifiquement des recommandations faites par les intervenants à cet égard.

3.4.1.2 Mode de fonctionnement du comité concernant la tenue des réunions

Tel qu'il apparaît au TABLEAU 3.10, le comité du CRCDD s'est réuni trente et une (31) fois entre les mois de janvier 1998 et d'avril 2001. Durant les années 1998 et 1999, le comité s'est rencontré à une fréquence prédéterminée d'une fois par mois. La fréquence des réunions a diminué en 2000 avec l'octroi des derniers lots de construction. La dernière réunion a eu lieu le 3 avril 2001 et le rapport final rendu public le 12 avril 2001. Le tableau des présences permet de constater l'assiduité des membres aux réunions.

Également, comme dans le cas du comité CASE, notons que le nombre des représentants du promoteur présents aux réunions excède la plupart du temps le nombre prévu de deux. Rarement moins que trois représentants du promoteur participaient aux réunions ; particulièrement au cours de la première année où, à six occasions, on a compté quatre représentants du promoteur, voire même cinq à la réunion du 17 juin 1998.

Les réunions sont convoquées par le Conseil régional de concertation et de développement CRCDD et sont présidées par le président du comité également président du CRCDD. L'ordre du jour comporte, de façon récurrente, une présentation du rapport mensuel des achats et des contrats, ainsi que des données sur la main-d'œuvre au chantier. Le représentant du promoteur fait une courte présentation verbale du rapport écrit, suivie des commentaires et des questions des membres du comité. La présentation des résultats est aussi l'occasion de discuter des problèmes rencontrés par les entreprises régionales dans le processus d'appel d'offres, mais les lots ne sont pas analysés dans le détail.

Tableau 3.10 : Présence aux réunions du comité de maximisation

DATE PRÉSENCE	CRCD Président	Promoteur (2)	ARCI président	ARCI vice prés.	Alma maire	Alma urbaniste	MICST	
1998								
13/1/98	X	2	X	X	X	X	X	
29/1/98	X	4	X	X	X	X	X	
4/3/98	X	3	X		X	X	X	
15/4/98	X	4	X		X	X	X	
14/5/98	X	4	X	X	X	X	X	
17/6/98	X	5	X	X	X	X	X	
13/7/98	X	3	X	X	X	X	X	
25/8/98	X	3	X	X		X	X	
29/9/98	X	3	X	X	X	X	X	
14/10/98	X	4	X	X	X	X	X	
11/11/98	X	4	X	X	X	X	X	
11/12/98	X	3	X	X	X	X	X	
1999								
11/2/99	X	2	X	X	X	X		
18/3/99	X	3	X	X	X	X	X	
21/4/99	X	4	M.G		X	X	X	
19/5/99	X	3	X	X	X	X	X	
23/6/99	X	4	X	X	X	X	X	
14/7/99	X	3	X			X	X	
25/8/99	X	3	X	X	X	X	X	
14/9/99	X	3	X	X	X	X	X	
13/10/99	X	3	X		X	X	X	
17/11/99	X	2	M.C	X	X	X	X	
14/12/99	X	2	X	X	X	X	X	
2000								
8/2/00	X	2	X	X	X	X	X	
9/3/00	X	3	X		X	X	X	
13/4/00	X	3	X		X	X	X	
13/6/00	X	3	X		X		X	
17/8/00	X	2	X	X		X	X	
18/10/00	N.D.							
2001								
24/1/01	N.D.							
3/4/01	X	2	X		X	X	X	

Source : Observations au comité par Gilles Côté

L'ordre du jour comporte également une présentation, par le promoteur, de l'évolution des travaux de construction et des problèmes rencontrés en ce qui concerne notamment les relations de travail sur le chantier et les difficultés d'obtention des autorisations gouvernementales relatives à l'environnement³⁰. Enfin, le compte rendu de la réunion précédente est l'objet d'une adoption à chaque réunion. Quant au mode décisionnel, les décisions sont prises par consensus. Toutefois, à partir de la réunion du 25 août 1998, les comptes rendus identifiaient clairement les décisions prises par le comité sous la forme de résolution. Au total, nous avons recensé vingt-et-une (21) résolutions. De ce nombre, remarquons que la moitié (10) concerne la stratégie de communication du comité, voire la pertinence de tenir une conférence de presse, la détermination du contenu de l'information à rendre public et la préparation des interventions. L'autre moitié des résolutions concerne les mandats donnés par le comité à certains de ses membres pour faire des démarches auprès d'individus ou d'organismes (4) ou pour réaliser certaines actions – enquêtes, bilans – (3) et pour accepter le contenu de rapports (2).

3.4.2 Quelles ont été les actions et les réalisations du comité?

Les actions et les réalisations du comité dont il sera question sont : 1) la diffusion de l'information sur le suivi, le rôle de surveillance et de liaison du comité, 2) les interventions politiques du comité.

Diffusion de l'information sur le suivi des retombées économiques régionales du projet

Le Plan d'action prévoit que le comité recevra mensuellement des statistiques de construction et d'approvisionnement et, à tous les trois mois, les dépenses encourues par le promoteur, ventilées par territoire. D'entrée de jeu le promoteur signifia, à la réunion du 29 janvier 1998, qu'il n'entendait pas être le «diffuseur officiel de ces

³⁰ Identifié dans l'ordre du jour comme : nouvelles d'Alcan

informations sur le plan régional». Toutefois, Alcan s'est engagé à répondre aux questions qui lui seront adressées (CRCD 29/1/98, p.2). À la réunion suivante, suite à la suggestion du promoteur, il a été convenu qu'à chaque mois, le CRCD émettrait un communiqué de presse contenant la liste des adjudicataires pour la période en cours et la compilation de la répartition territoriale des adjudicataires en pourcentage. Il a été également convenu qu'à tous les trois mois, le président du comité convoquerait la presse pour présenter les dépenses encourues par le promoteur, ventilées par territoire.

Un communiqué de presse fut émis le 6 mars 1998 pour expliquer le mécanisme d'information du comité et présenter le premier rapport mensuel. La première conférence de presse eut lieu le 15 juillet 1998. Il a été convenu alors que la répartition territoriale des retombées serait sous la forme de pourcentage. Mais le comité pourrait donner un ordre de grandeur chiffré en dollars des retombées. Toutefois, suite à cette première conférence de presse il a été convenu, à la réunion du 25 août 1998, d'espacer leur tenue à tous les six mois. Jusqu'au dépôt du rapport final du comité, les rapports trimestriels ont été diffusés par voie de communiqués de presse.

Les données diffusées dans les communiqués de presse sont l'exacte reproduction du contenu des rapports mensuels et trimestriels remis au comité par le promoteur. Aucun élément d'analyse supplémentaire n'était ajouté par le comité, à l'exception du communiqué diffusé en octobre 1998 où une section intitulée «Les défis face à la maximisation des retombées» a été ajoutée. Le comité y rappelle le travail fait à ce jour pour maximiser les retombées économiques pour la région mais également «les obstacles à la réalisation du plein potentiel économique du projet» : 1) l'utilisation maximale des bassins de main-d'œuvre dans certains métiers, obligeant à avoir recours à l'utilisation de main-d'œuvre hors région ; 2) la saturation des entreprises³¹

³¹ Le terme «saturation des entreprises» signifie l'incapacité des entreprises à soumissionner sur d'autres contrats ayant atteint les limites de leur capacité de production.

régionales dans certains secteurs d'activités ; 3) les difficultés des entreprises régionales à établir des liens de sous-traitance avec des entreprises adjudicataires hors région (CRCD 14/10/98, projet de communiqué de presse soumis au comité). L'ajout de cette section résulte des discussions menées au sein du comité sur cette question lors de la réunion du 29 septembre et des préoccupations exprimées par certains membres quant à la perception du comité qu'avait le milieu régional du travail à cet égard. Comme le mentionne un intervenant, il importe de démontrer au milieu régional que tous les efforts sont déployés par le comité pour favoriser la participation des entreprises régionales au projet par la diffusion de l'information et la sensibilisation, ainsi que l'encadrement professionnel et technique. C'est pourquoi il a été convenu qu'un représentant du promoteur et un agent de développement du CRCD préparent un texte qui reflète les préoccupations du comité au regard des problèmes rencontrés (CRCD 29/9/98, p.6). Ce texte a été ajouté au rapport trimestriel.

Rôle de surveillance et de liaison du comité

Selon les règles établies par le promoteur (CRCD 29/1/98), le comité n'avait pas un accès direct au contenu des documents d'appel d'offres. Aussi, la surveillance du comité sur le processus d'attribution des contrats s'exerça par le biais des comptes rendus mensuels du responsable de l'approvisionnement d'Alcan, à qui les membres du comité posaient des questions à l'intérieur ou à l'extérieur des réunions. Plusieurs demandes d'éclaircissement ont été ainsi adressées au promoteur concernant différents aspects de la performance des entreprises régionales au processus d'appel d'offre ou en ce qui concerne des lots spécifiques. Des explications étaient fournies sur place par les représentants du promoteur sans par ailleurs que ce dernier ne produise d'information détaillée sur les cas soulevés. De plus, plusieurs problèmes ont été discutés au sein du comité : les contrats sans appel d'offres (ou à fournisseur unique) (CRCD 17/6/98) et le changement de spécialisation en cours d'appel d'offres (CRCD 11/12/98). En ce qui concerne le problème de la pénurie de main-d'œuvre

dans certains métiers de la construction, le comité a entrepris, à son initiative, de nombreuses démarches auprès des organismes responsables pour les sensibiliser à la nécessité d'ouvrir les bassins de main-d'œuvre régionaux.

Par ailleurs, le comité a exercé un rôle de liaison entre les entreprises et le promoteur. Plusieurs soumissionnaires insatisfaits se sont adressés aux membres du comité plutôt qu'au promoteur pour exprimer leurs récriminations concernant le processus d'appel d'offres ou pour contester certaines décisions dans l'attribution des lots.³²

Interventions politiques

Tel que mentionné précédemment, à chaque réunion le promoteur faisait état de l'évolution des travaux de construction et des problèmes rencontrés en qui concerne notamment les relations de travail sur le chantier et les difficultés d'obtention des autorisations gouvernementales relatives à l'environnement. À plusieurs reprises, les membres du comité ont offert leur assistance au promoteur sous la forme de pressions politiques et sont effectivement intervenus pour accélérer l'émission des certificats d'autorisation du ministère de l'Environnement (CRCD 21/4/99) et le règlement des conflits de travail sur le chantier (CRCD 19/5/99). À la réunion du 14 septembre 1999, les représentants du promoteur ont sollicité explicitement l'intervention du comité pour régler le conflit opposant les monteurs d'acier avec leur syndicat. Le comité adopta une résolution pour qu'un communiqué de presse soit émis pour dénoncer la situation qui prévalait sur le chantier résultant de ce conflit (CRCD 14/9/99, p.3).

³² Parmi les cas rapportés mentionnons les contrats de gardiennages (CRCD 14/5/98) et les difficultés rencontrées par les entreprises régionales pour obtenir des contrats de sous-traitance (CRCD 11/11/98). Dans ces deux cas les interventions des membres du comité se réfèrent spécifiquement à des plaintes reçues des entrepreneurs.

Il ressort, de l'analyse qui précède, les éléments suivants :

1. Composition :

- le comité est composé de représentants d'Alcan, de la Ville d'Alma et de trois organismes à vocation économique, deux régionaux et un national ;
- la composition du comité et le choix des personnes y siégeant ont été faits par le groupe de travail chargé par le CRCDD de faire des recommandations à cet égard selon des critères non connus ;
- la question de la composition du comité a été discutée après sa formation et les raisons évoquées pour en modifier la composition sont que : 1) le comité veut conserver une structure de fonctionnement légère et ne vise pas à être représentatif des organismes intervenant dans le domaine du développement économique ; 2) le comité n'est pas un comité technique, ni un comité de consultation.

L'absence de critères connus pour la détermination de la composition du comité et d'une procédure ouverte pour le choix des personnes y siégeant posent d'entrée de jeu le problème de la représentativité du comité sur le plan du processus. Les raisons évoquées par certains membres pour refuser d'en changer la composition ne nous renseignent pas davantage sur cette question.

2. Mandat du comité :

- Le mandat général du comité consiste à assurer le suivi des retombées économiques du projet à l'échelle régionale et à contribuer à l'application des mesures en favorisant la maximisation.

3. Actions et réalisations du comité :

- le comité a contribué à la diffusion de l'information auprès des entreprises sur le processus d'appel d'offres ;
- le comité a vu à l'application des mesures de maximisation et à l'atteinte des objectifs de retombées économiques à l'échelle régionale (N.B. : la vérification de l'atteinte des objectifs de retombées économiques a été effectuée à partir des données compilées et rendues disponibles par le promoteur pour le comité (le comité n'avait pas accès aux données de première main contenues dans les documents d'appel d'offres); le mode de calcul des retombées économiques a été déterminé par le promoteur) ;

- le comité a diffusé de l'information sur les retombées économiques régionales du projet par la voie de communiqués de presse ;
- à quelques reprises, le comité a fait des représentations auprès de politiciens ou d'organismes responsables dans la résolution de problèmes rencontrés par le promoteur, ce qui n'était pas prévu formellement dans son mandat.

La crédibilité du suivi des retombées économiques fait par le comité dépend en partie de sa capacité à attester que les résultats produits sont valables. Or, deux facteurs entachent la crédibilité du comité à cet égard. D'abord, les données sur les retombées économiques émanent exclusivement du promoteur à partir d'informations auxquelles le comité n'a pas accès. De plus, les membres du comité n'avaient pas de compréhension partagée de la méthode utilisée par le promoteur pour calculer les retombées économiques; méthode sur laquelle il n'avait du reste aucun contrôle quant au choix.

Par ailleurs, l'accès limité aux données et l'absence d'autres sources d'informations que celles rendues disponibles par le promoteur ont constitué une contrainte au travail du comité sur le plan de la surveillance de l'application des mesures de maximisation car il ne pouvait faire de vérifications à partir des données de première main. L'accès restreint aux données a également pour effet de limiter les interventions du comité auprès des entreprises afin d'améliorer leur compétitivité dans le processus. Une fois le processus d'appel d'offres lancé, son rôle s'est limité à recevoir l'information sur les retombées économiques régionales et à les rendre publiques ; ce qui pose le problème de la maîtrise par les membres du comité du processus de suivi.

Notons également que le comité n'a donné aucune suite à l'information en provenance de la consultation publique, voire les commentaires, les critiques et les suggestions faits par les intervenants concernant les mesures de maximisation des retombées économiques.

3.5 GROUPES SPONTANÉS ET PRESSIONS POLITIQUES

Comme nous l'avons mentionné précédemment, des controverses éclatèrent à propos d'activités ou de travaux réalisés en lien avec la construction du complexe industriel. Parmi ces controverses deux ont retenu notre attention : 1) la circulation de véhicules lourds dans le rang Scott (ci-après nommée *controverse du rang Scott*) ; 2) la réfection des lignes de transport d'énergie et du poste de transformation 161Kv dans le quartier Isle-Maligne (ci-après nommée *controverse sur les lignes électriques*). Ces controverses sont intéressantes parce qu'elles mettent en scène des groupes spontanés qui usent de stratégies de pression politiques traditionnelles telles l'interpellation des politiques, les manifestations publiques et le recours aux médias d'information. De plus, ces controverses sont révélatrices de la conduite des acteurs (Alcan, la Ville d'Alma, le ministère de l'Environnement, les personnes affectées par les nuisances de la construction) à l'extérieur du cadre du comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE).

3.5.1 Controverse du rang Scott

Faits saillants

Au mois de novembre 1997, soit avant l'annonce du début des travaux en février 1998, le conseiller du secteur annonçait lors d'une rencontre publique convoquée par un groupe de résidents du rang Scott, que la construction du complexe industriel d'Alcan nécessiterait l'utilisation de plus de 900 000 tonnes de sable, que ce sable proviendrait de la sablière de Terrassement Lavoie et qu'il transiterait par le rang Scott. Les personnes présentes à la réunion décidèrent de former un comité pour les représenter et porter leurs préoccupations aux autorités publiques et au promoteur.

Le *Comité des résidents du rang Scott* (ci-après nommé « le Comité des résidents ») était composé de sept personnes et d'un président.³³

Le 1^{er} décembre 1997, lors de la séance régulière du conseil municipal de la Ville d'Alma, un porte-parole du comité des résidents déposait une pétition comprenant deux cents signatures de personnes s'opposant au transport lourd dans le rang Scott. Ces derniers doutaient de la capacité du rang Scott à accueillir un fort volume de camions lourds et interrogeaient la Ville d'Alma sur l'existence d'études sur cette question. Ils se demandaient également qui ferait le suivi de l'exploitation de la sablière. Quelques jours plus tard, la Ville d'Alma évoqua la possibilité de devancer la construction de la voie de contournement dans le prolongement de la rue Boudreault, prévue dans schéma d'aménagement de la MRC Lac Saint-Jean Est. Cette voie donnerait un accès direct à la sablière de Terrassement Lavoie sans avoir à passer par le rang Scott.

Cependant, lors de l'annonce du début des travaux du complexe industriel, rien n'avait encore été fait. Les activités de transport de sable dans le rang Scott commencèrent au courant du mois d'avril 1998 et augmentèrent progressivement pour atteindre des sommets durant les mois de juin et de juillet en raison de 900 à 1 000 passages par jour ou 75 passages aller-retour à l'heure ou un camion à toutes les 45 secondes.

³³ La quantité de matériaux de remblai nécessaire à la construction du complexe industriel n'est pas spécifiée dans l'étude d'impact. Cependant, les études d'ingénierie préliminaires réalisées par le promoteur prévoyaient l'importation sur le site d'une quantité approximative de 500 000 tonnes de sable (entrevue 13/04/00). Cet estimé a été révisé à plusieurs reprises après le début des travaux pour atteindre le triple, soit 1 500 000 tonnes. De plus, l'étude d'impact ne précise pas la qualité ou la quantité des matériaux de remblayage disponibles dans les carrières et les sablières des environs. (Pour plus de détails sur cette controverse, voir Côté 2001)

Au courant du mois de juin 1998, certaines mesures d'atténuation³⁴ ont été adoptées suite à des rencontres entre les résidents du rang Scott, la Ville d'Alma, le ministère des Transports et le ministère de l'Environnement. Cependant, malgré ces mesures, une cinquantaine de résidents du rang Scott manifestèrent, le 25 juin 1998, sur le bord de la route pour sensibiliser les élus au transport lourd dans leur rue, rappelant que ces derniers étaient au courant du problème depuis novembre 1997 et que rien n'avait encore été fait. De plus, les manifestants ont rendu public le fait que Terrassement Lavoie exploitait sa sablière en contravention avec les conditions contenues dans les certificats d'autorisation qu'il détenait du ministère de l'Environnement.³⁵

Le 8 juillet 1998, la Ville d'Alma annonça la construction par des entrepreneurs privés d'un chemin d'accès à la sablière du rang Scott dans la continuation de la rue Boudreault, axe sur lequel devait être construite la voie de contournement évoquée précédemment. Toutefois, les travaux ne pouvaient commencer immédiatement en raison du temps requis pour conclure des ententes avec les propriétaires concernés et pour effectuer le changement du zonage. Entre temps, l'extraction de sable s'est poursuivie sensiblement au même rythme, et cela malgré la directive du promoteur demandant aux entrepreneurs adjudicataires de s'approvisionner «auprès de sources dûment autorisées» (CASE, 14/05/98).

Ce n'est que le 13 août 1998, soit six semaines plus tard, que le ministère de l'Environnement émit un nouveau certificat d'autorisation restreignant le rythme

³⁴ À la suite de ces rencontres, trois mesures furent alors adoptées par Ville d'Alma : 1) l'installation de signalisation dans le rang Scott fixant la vitesse maximum à 50 km/h ; 2) l'adoption d'un nouvel horaire limitant les activités de transport du lundi au vendredi inclusivement et de 7 h à 18 h ; 3) le prolongement de la bande asphaltée sur le bas côté de la route afin de réduire le soulèvement de la poussière. (Côté 2001)

³⁵ La quantité maximum d'extraction prévue aux certificats datés respectivement des 8 et 9 mars 1995 était de 17 000 tonnes de sable par année en raison de quatre camions chargés (ou 8 passages aller-retour) à l'heure (ME, 1995) alors que durant la période visée, soit d'avril à octobre 1998, il a été transporté plus de 500 000 tonnes de sable en raison de 118 passages de camion à l'heure durant la période de pointe.

d'extraction. L'émission de ce certificat répondait à une demande de l'exploitant, datée 11 juin 1998, pour agrandir sa sablière. Le ministère avait menacé ce dernier d'avoir recours à une injonction pour l'obliger à respecter les conditions de ses certificats d'autorisation, mais poursuivit plutôt les négociations jusqu'à l'émission du nouveau certificat d'autorisation.

Ce certificat régularisait la situation existante puisque le rythme d'extraction avait diminué de façon significative à une moyenne de 50 passages de camions à l'heure³⁶. Vers le début du mois d'août, les entrepreneurs avaient commencé à diversifier leurs sources d'approvisionnement et les besoins du chantier avaient diminué. Le transport du sable dans le rang Scott cessa avec la mise en service du chemin d'accès privé en octobre 1998.

Le promoteur déclina toute responsabilité dans cette affaire rappelant à plusieurs reprises, notamment lors de rencontres avec les résidents du rang Scott (entrevue 13/04/00) et dans la presse (*Le Quotidien*, 29/07/98) que : 1) l'approvisionnement du chantier en sable relève des entrepreneurs adjudicataires chargés de faire les travaux d'excavation ; 2) les entrepreneurs s'approvisionnent selon la disponibilité de matériaux sur le marché local ; 3) Alcan ne possède pas de sablière ; 4) l'ouverture ou la fermeture de sablière relève des autorités publiques, municipales et provinciales. De plus, selon un de ses représentants, compte tenu de la décision de confier l'approvisionnement en sable aux entrepreneurs chargés de faire les travaux d'excavation et de préparation du site, il devenait hasardeux pour le promoteur d'intervenir *a posteriori* en ciblant des sablières spécifiques. Il aurait pu se faire accuser de favoriser certains propriétaires de sablière et aurait même risqué de se faire poursuivre par ceux avec lesquels les entrepreneurs avaient déjà des ententes (entrevue 13/04/00).

³⁶ Le rythme d'extraction prévu au nouveau certificat était de 20 camions chargés à l'heure (ou 40 passages de camion à l'heure), et cela pour une période ne dépassant pas le 1^{er} octobre 1998, date

Le rôle du CASE dans la controverse

Le CASE n'a pas joué de rôle significatif dans cette affaire, l'activité se déroulant à l'extérieur des secteurs sur lesquels ce dernier a juridiction, c'est-à-dire le site industriel ou les secteurs contigus. Même si le rang Scott se situe à 1 kilomètre du site, il n'est pas considéré comme un secteur contigu. Néanmoins, la question de la circulation intensive de véhicules lourds a été abordée lors de certaines réunions et quelques idées ont été formulées par les membres du comité pour améliorer la sécurité sur les rues avoisinant le chantier. Cependant, les tenants et les aboutissants de l'affaire Scott, telles les demandes des résidents, les solutions envisagées (la voie de contournement, le chemin d'accès privé) et les difficultés rencontrées dans l'application de ces solutions (les délais relatifs aux demandes d'amendement au zonage), n'ont pas été l'objet d'une présentation systématique. Du reste, les membres du CASE n'étaient pas très sympathiques à la cause défendue par le comité des résidents. Selon certains, les résidents du rang Scott se seraient servis de la situation pour régler les problèmes de voisinage avec le propriétaire de la sablière, problèmes qui existaient depuis longtemps. D'autres ont laissé entendre qu'un des leaders du comité des résidents était motivé par la défense des intérêts de son employeur, un entrepreneur de Chicoutimi qui désirait «tasser» les entrepreneurs locaux.

Notre enquête (Côté 2001) révéla également que le comité des résidents ne jouissait pas de l'appui de tous les résidents du rang Scott. Les personnes peu ou pas exposés aux nuisances engendrées par la circulation des véhicules lourds³⁷ que nous avons rencontrés n'étaient pas très sensibles aux problèmes vécus par leurs

limite pour la mise en service d'une voie d'accès directe dans le prolongement de la rue Boudreault (MEF, 1998b).

³⁷ Parce que leur résidence ne se situait pas dans le segment de la rue où s'effectuait le passage des camions, ou légèrement en recul par rapport à la rue.

« voisins ». Certains formaient même des attitudes et des évaluations négatives en qualifiant ces derniers de « chialeux ». Il est intéressant de remarquer, à cet égard, qu'ils ne se prononçaient pas sur le bien-fondé des plaintes des personnes affectées ou sur l'acceptabilité des inconvénients. D'ailleurs, la moitié d'entre eux ne possédaient qu'une connaissance vague ou ignoraient les tenants et les aboutissants de la controverse. La plupart se référaient plutôt à l'idée générale que le projet entraîne des retombées positives pour la communauté et qu'il faut faire certains sacrifices pour « avoir cette usine là », et cela, d'autant plus qu'il s'agit d'une situation provisoire. En outre, même si la question n'a pas été abordée explicitement par les répondants, il a été mentionné dans la presse que les résidents du rang Scott ne sont pas les seuls à être touchés par la circulation intensive de véhicules lourds (*Le Quotidien*, 26/06/98).

La controverse du rang Scott révèle deux difficultés majeures. La première concerne les lacunes de l'étude d'impact en ce qui concerne l'évaluation des besoins en matériaux de remblayage, la quantité et la qualité des matériaux disponibles et la localisation des sources d'approvisionnement. L'affaire Scott démontre l'importance de la planification de toutes les opérations dans la réalisation des projets.

La deuxième difficulté concerne la responsabilité du suivi et la coordination de l'action des intervenants : le promoteur, le ministère de l'Environnement, la Ville d'Alma et le Comité de suivi d'aménagement et de suivi environnemental (CASE). Pourquoi le ministère de l'Environnement n'a-t-il pas été saisi du problème de transport de sable au moment où ce dernier a été évoqué pour la première fois par les résidents du rang Scott à la réunion du conseil municipal d'Alma à l'automne 1997 ? Pourtant, c'est le ministère qui détermine les conditions d'exploitation des sablières, dont le volume d'extraction, et qui est au courant de la localisation des sources d'approvisionnement et des quantités disponibles. De telles informations auraient peut-être permis d'envisager de mesures de mitigation, comme la diversification des sources d'approvisionnement, l'identification des routes d'acheminement, etc.

Deuxième question, pourquoi le promoteur a-t-il décliné toute responsabilité dans cette affaire ? Pourtant, il était envisageable d'établir des lots spécifiques pour l'approvisionnement en sable et d'identifier des fournisseurs potentiels sur la base de critères prédéterminés comme la proximité, la qualité et la quantité du sable, ainsi que la compatibilité des voies d'accès avec la circulation intensive de véhicules lourds, etc. Après tout, c'est la prérogative du promoteur de déterminer les critères de sélection préalables de ses soumissionnaires. Le recours à des fournisseurs uniques est utilisé dans le cas de services très spécialisés. La mitigation des impacts sur les résidents pouvait constituer un motif pour établir des critères restrictifs de sélection des fournisseurs. De plus, comment se fait-il que l'illégalité de l'exploitation de la sablière de Terrassement Lavoie ait été dénoncée par les citoyens ? Pourtant, il revient au ministère de l'Environnement de voir au respect des normes qu'il édicte. Pourquoi le comité CASE est-il exclu du processus de recherche de solutions ? Pourtant, l'activité à l'origine de la controverse était directement en lien avec la construction du complexe industriel et le mandat du comité à cet égard. L'affaire Scott démontre que la concertation, voire la mise en place de processus de recherche de solution où l'information est partagée entre les intervenants et les enjeux débattus ouvertement, demeurent encore des objectifs à atteindre.

Enfin, la troisième difficulté concerne les risques de polarisation des opinions, fréquent en contexte de controverse, mais qui dans le cas d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale peut conduire à la stigmatisation de groupes spécifiques. Jusqu'à quel point une minorité particulièrement touchée par les nuisances découlant de la réalisation d'un projet doit-elle, dans une perspective utilitariste, être sacrifiée au nom du bien de l'ensemble de la communauté ?

3.5.2 Controverse sur les lignes électriques sur la rue Hamilton³⁸

³⁸ La controverse sur les lignes électriques s'est échelonnée sur une période de plus d'une année (janvier 1998 – mars 1999).

Dans une première lettre datée du 28 janvier 1998, le promoteur avise les résidents avoisinant les lignes électriques des secteurs Delisle et Alma que des études d'ingénierie préliminaires débiteront en vue de la construction de lignes de transport d'énergie dans l'emprise de la ligne existante de 161 Kv et de la réfection du poste de transformation 161 Kv.³⁹

Le promoteur convoque une première rencontre d'information le 7 avril 1998. Suite à cette rencontre, vingt-deux résidents de la rue Hamilton cosignent une lettre datée du 16 avril 1998 dans laquelle ils expriment leurs inquiétudes concernant la proximité des nouvelles lignes de leurs résidences et de l'effet des champs magnétiques sur leur santé. La réfection du poste de transformation électrique constituait un autre irritant à cause du bruit généré par cet équipement et de l'impact visuel engendré par l'ajout d'équipements et le déboisement. Une deuxième réunion eut lieu le 6 juin 1998 où le promoteur a présenté un nouveau scénario de localisation des lignes sans par ailleurs apaiser complètement les inquiétudes des résidents⁴⁰.

Au cours de ces rencontres, les représentants du promoteur ont mentionné que les travaux de réfection des lignes de transport d'énergie et du poste de transformation, ainsi que la problématique concernant l'effet des champs magnétiques sur la santé avaient été présentés lors de l'audience du *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE).⁴¹ Ils ont rappelé également que la démonstration avait été faite à l'audience publique que les champs magnétiques générés par ses installations respectent les normes de sécurité recommandées par *l'American Conference of Government Industrial Hygienists* et qu'Alcan détient toutes les autorisations et les permis requis pour procéder aux travaux.⁴²

³⁹ La controverse sur les lignes électriques dans le quartier Isle-Maligne a également impliqué des citoyens d'autres rues. Mais nous nous limiterons aux résidents de la rue Hamilton.

⁴⁰ Alcan, note de service du 28 mai 1998.

⁴¹ Observations réunion 9 juin 1998 ;

⁴² Alcan notes de service des 16 juillet 98 et 23 juillet 98.

Cependant, dans une lettre datée du 20 juillet 1998, un représentant des citoyens de la rue Hamilton mentionne que, compte tenu de l'éloignement du complexe industriel du quartier Isle-Maligne, les résidents n'avaient pas imaginé un seul instant que la réalisation du projet pouvait leur causer des inconvénients. De plus, le rapport du BAPE ne fait pas mention de leur quartier et, à l'instar de l'étude d'impact, ne comporte pas les plans et devis établissant la localisation exacte des lignes et des pylônes. En ce qui concerne le litige, un représentant des résidents, conscient de la disproportion des forces en présence «Alcan et ses quelques 2 milliards d'investissement contre une poignée de petits propriétaires qui ne valent pas plus que des OUAOUARONS gênants et importuns», déclare avoir sollicité l'intervention d'observateurs neutres et impartiaux dans le dossier en la personne de Monsieur le maire d'Alma et des commissaires du BAPE impliqués dans l'analyse du projet. La lettre comporte également des propositions pour atténuer les impacts de la construction : 1) aucun pylône ou lignes électriques à moins de 60 mètres ; 2) enfouissement des fils dans les zones habitées ; 3) utilisation de pylônes de type tubulaire (AVA) ; 4) aménagement d'un écran végétal entre les installations d'Alcan et les propriétés adjacentes.

À la réunion du 22 juillet 1998, s'ajouta aux deux conseillers impliqués dans le dossier un fonctionnaire de la Ville d'Alma en remplacement du maire. Cependant, la présidente de la commission du BAPE avait décliné l'invitation qui lui avait été adressée expliquant que le mandat de celle-ci se termine légalement avec la remise du rapport au ministre de l'Environnement. Quant au contenu de la réunion, le promoteur reprend le deuxième scénario de localisation des lignes affirmant que c'est une offre finale et répète ses arguments concernant l'innocuité du champ magnétique généré par ses installations sur la santé des résidents. Toutefois, il s'engage à faire le suivi des champs magnétiques et à aménager un écran végétal en bordure de la rue Hamilton, ce qui fut fait et mit fin à la controverse.

La controverse sur les lignes électriques révèle deux difficultés majeures. La première concerne l'inefficacité à rejoindre les personnes potentiellement affectées par le projet des consultations tenues à l'étape de l'évaluation. La deuxième concerne le rôle du CASE, encore absent de cette controverse en raison des limites à sa juridiction. Ce dernier aurait peut-être pu jouer un rôle dans la recherche de solutions aux problèmes évoqués par les résidents de la rue Hamilton. Enfin, comme dans la controverse du rang Scott, on sent le poids de l'acceptabilité sociale du projet sur les personnes particulièrement touchées par les nuisances découlant de la réalisation du projet.

Il ressort de l'analyse qui précède les éléments suivants :

1. Des personnes particulièrement affectées par les travaux de construction se sont mobilisées et regroupées au sein d'organisations plus ou moins formalisées pour faire valoir leurs préoccupations et leurs demandes auprès du promoteur et des autorités publiques.
2. Ces initiatives se situent en marge des activités du comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE) créé par Ville d'Alma.
3. Les personnes affectées n'ont pas eu recours au CASE pour faire valoir leurs préoccupations et leurs demandes
4. Le CASE n'a joué aucun rôle dans la recherche de solution aux problèmes soulevés en raison des limites de son mandat et de son inaction afin d'adapter ce dernier aux impacts réels des travaux de construction.
5. L'étude d'impact et les consultations sur le projet n'ont pas permis d'identifier tous les impacts du projet.
6. Les consultations n'ont pas permis de rejoindre toutes les personnes potentiellement affectées par le projet, parmi lesquelles plusieurs ont découvert les impacts possibles du projet qu'une fois les travaux commencés.

Dans ce chapitre nous avons poursuivi la vérification empirique de nos hypothèses de recherche en analysant l'engagement et l'implication des acteurs sociaux dans les dispositifs de participation à l'évaluation et au suivi des impacts. Dans les sections un et deux, nous avons traité des consultations tenues dans le cadre de l'application de la procédure québécoise d'évaluation des impacts (PÉEIE). Dans les sections trois et quatre, nous avons parlé de l'implication des acteurs sociaux dans deux comités de suivi et des actions de ces comités. Dans le prochain chapitre nous poursuivons la vérification empirique de nos hypothèses de recherche en donnant la parole aux membres de comités de suivi.

CHAPITRE 4

PERCEPTIONS DES MEMBRES DES COMITÉS DE SUIVI

Au-delà des données formelles sur la participation et plus particulièrement celles portant sur les comités de suivi, sur les contraintes multiples liées à leur mandat « restrictif » et aux modalités de leur fonctionnement, il faut connaître et analyser les perceptions, les sentiments et les attitudes des acteurs à l'égard de tous les aspects de leurs actions aux fins de révéler comment les participants arrivent à jouer leurs rôles respectifs étant donné leur situation, les atouts dont ils disposent et les contraintes.

Ce chapitre présente les résultats des entretiens réalisés auprès des membres des comités de suivi, le comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE) et le comité de suivi des mesures de maximisation des retombées économiques (ci-après nommé « comité de maximisation »).

4.1 COMITÉ D'AMÉNAGEMENT ET DE SUIVI ENVIRONNEMENTAL

Onze (11) personnes sur un total de douze (12) membres du CASE ont été rencontrées. Les entretiens ont été réalisés au mois de juin 2000. Un guide d'entretien, dont le détail apparaît à l'ANNEXE D, a été réalisé. Il comporte trente-deux questions regroupées en onze thèmes. Le guide d'entretien a été réalisé à partir de nos observations au sein des comités et des enjeux de la participation qui s'en dégagent. Des adaptations de ce guide ont été apportées les représentants d'Alcan et

de la Ville d'Alma afin de l'adapter à leur statut particulier au sein du comité ; de promoteur dans le premier cas et d'entité responsable du CASE dans le deuxième cas.

La présentation du contenu des entretiens ne suit pas la structuration du guide utilisé, et cela pour deux raisons. D'abord, comme son nom l'indique, le guide d'entretien n'est pas un questionnaire; il sert plutôt d'aide-mémoire afin d'assurer qu'un certain nombre de thèmes soient traités. Aussi, toutes les questions que comporte le guide d'entretien n'ont pas été systématiquement posées à tous les répondants. Deuxièmement, l'analyse du contenu des entretiens induit une structuration différente des thèmes et des questions qui y sont rattachées. La présentation du contenu des entretiens comporte deux sections formulées sous la forme interrogative. La première «quel est le mandat du comité ?» comporte cinq sous-sections : 1) la juridiction territoriale du comité 2) l'information diffusée par le promoteur au sein du comité ; 3) le rôle de représentant des membres du comité ; 4) le rôle du comité dans la diffusion de l'information; 5) les particularités du comité au niveau du suivi environnemental. La deuxième section «quelles sont vos impressions de l'expérience vécue au sein du comité ?» comporte deux sous-sections : 1) le CASE: un lieu de dialogue entre les intervenants? 2) l'appréciation du travail du comité.

4.1.1 Perception du mandat et de la composition du comité

À titre de rappel, le *Comité d'aménagement et de suivi environnemental* (CASE) a été créé par une résolution du conseil municipal de la Ville d'Alma le 2 mars 1998. Le document constitutif du comité énonce des objectifs généraux et des objectifs spécifiques à la phase construction et à la phase opération. Les objectifs spécifiques à la construction consistent notamment à :

- participer à la planification et à la mise en oeuvre 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,
- faciliter les communications avec les publics voisins du site.

Les objectifs spécifiques à la phase exploitation consistent à :

- recevoir les informations relatives au programme de suivi environnemental
- faciliter les communications avec les publics concernés.

Il importe de mentionner à cet égard qu'au moment où les membres du CASE ont été rencontrés, la construction était en voie de se terminer et le démarrage de certains secteurs du complexe industriel débutait progressivement. Le comité s'apprêtait donc à entamer la deuxième partie de son mandat. Aussi, les commentaires des répondants concernant leur expérience au sein du comité reflètent ce qui s'est passé dans la première partie de leur mandat.

Enfin, il est important de souligner que les phases construction et opération du projet d'aluminerie relevaient de deux équipes distinctes au sein de l'organisation du promoteur, c'est-à-dire d'équipes constituées d'une direction et d'un personnel différents. Aussi, le changement d'équipe lors de la phase d'opération s'est traduit par le remplacement des représentants du promoteur au sein du comité. Compte tenu que ce changement ne s'était pas encore effectué au moment de réaliser les entretiens, leur contenu reflète la situation qui a prévalu au moment où l'équipe construction était en place.

4.1.1.1 Juridiction territoriale du comité

Cinq membres sur neuf ont mentionné que le mandat du comité ne concerne que les résidents des secteurs limitrophes au site du complexe industriel ou «voisins»¹ (3-B 1 a)(4-J2e)(5-D 1 e)(8-F 1 b)(9-F 1 a)². Toutefois, cette spécificité du mandat du comité n'est pas tenue pour avérée par tous. Un répondant considère que le comité a adopté une interprétation limitative de son mandat sous l'influence du promoteur :

¹ Tel qu'il a été mentionné précédemment, l'expression «voisins» a été utilisée par le promoteur lors de sa préconsultation pour désigner les 600 résidents des secteurs limitrophes. De plus, dans la résolution créant le comité, on utilise le terme «publics voisins du site».

« ... si ça avait été clair le comité aurait pu jouer un rôle dans ça, mais moi... C'était tellement refermé. Les paramètres étaient tellement définis de la part de l'Alcan qu'un moment donné t'es pogné, ... [...] ... les premières séances de travail, c'est qu'on focus on focus, on se limite on se limite, et ça donné le ton à mon avis. Et pis là c'est le conseil [municipal] qui dans le fond qui est intervenu pour la problématique avec les citoyens [de Scott]. Pis peut-être que ça aurait eu impact... ça un impact environnemental important, les ligne électriques... si le comité CASE aurait été élargi un petit peu, pis consultatif pour l'ensemble du projet de l'usine à part que l'histoire des voisins là. C'est les voisins qui ont fait que ça s'est ramené à ça. On parlait toujours de voisins, voisins. T'es pas le voisin toi là donc on touche pas à ça. [...] C'est la notion du voisin [qui s'est imposée...] qui s'est imposée pis que tout le monde a ramené leurs paramètres... Ah c'est pas les voisins, on touche pas à ça, c'est pas autorisé dans le fond, ce sera pas traité... » (9-Fla)

Sur cette même question, un autre répondant affirme ne pas se souvenir exactement dans quelles circonstances la décision de limiter la juridiction du comité aux résidents des secteurs limitrophes a été prise, mais suppose que c'est le CASE qui a décidé. Quoiqu'il en soit, il est d'avis qu'il y aurait peut-être eu lieu d'inclure, au sein du comité, des représentants des secteurs de la ville qui ont été affectés par la construction mais qui ne sont pas nécessairement situés en périphérie immédiate du site du complexe industriel. Si c'était à recommencer, il étendrait la juridiction du comité à une zone qui englobe les quartiers (4-J2e).

Selon un représentant du promoteur, la juridiction ne pouvait s'étendre à l'ensemble du territoire de la municipalité pour les quatre raisons suivantes :

- cela aurait produit un comité dont les activités ne concerne pas uniquement le complexe industriel, mais l'ensemble des installations de l'entreprise sur le territoire de la ville d'Alma, dont les lignes de transport d'énergie, poste de transformation électrique, réseau ferroviaire, etc. ;
- s'il avait fallu intégrer au comité des représentants de tous les secteurs de la ville d'Alma où des travaux sont exécutés, la taille du comité aurait été trop importante ;
- les problèmes vécus par les résidents d'un secteur n'intéressent pas nécessairement ceux vécus par les résidents d'un autre secteur, ce qui aurait eu un effet démobilisant ;

² La référence aux entretiens comporte quatre informations distinctes : le premier chiffre réfère au répondant, la lettre majuscule au thème, le deuxième chiffre à la question et la lettre en minuscule à la réponse.

- le comité n'avait pas de rôle à jouer dans les controverses à l'extérieur des secteurs limitrophes au site du complexe industriel, et cela non seulement à cause de l'éloignement du site, mais également parce que la plupart des conflits ont pour origine des problèmes de voisinage qu'il revient à Alcan de régler. (11)

Selon un représentant de la Ville d'Alma, le mandat du CASE consiste à faire le suivi des impacts du chantier sur «la population des voisins» (10). Il était difficile de prévoir que des secteurs éloignés du site industriel seraient affectés par les activités de construction. En ce qui concerne plus particulièrement le cas de la circulation intensive de véhicules lourds dans le rang Scott, comment aurait-on pu prévoir que les besoins en matériaux de remblayage augmenteraient de cette façon, qu'il faudrait importer de l'extérieur du site des quantités de sable importante et que ce sable viendrait d'une seule sablière située dans ce secteur. Toutefois, ce représentant de la Ville d'Alma ajoute que, s'il y avait eu un représentant du secteur du rang Scott au sein du comité, «l'affrontement aurait peut-être été différent et la solution serait arrivée peut-être plus vite.» (10) Quant aux travaux de réfection des lignes de transport d'énergie dans le quartier Isle-Maligne, «...avoir mieux regardé l'impact de ces lignes de transmission on aurait peut-être pu associer quelqu'un...» (10).

En somme, il semble convenu, parmi la majorité des répondants, que la «juridiction territoriale» du comité ne concerne que les activités se déroulant sur le site du complexe industriel et dans sa périphérie immédiate. Les commentaires de certains répondants suggèrent que le promoteur a eu une influence sur l'interprétation du mandat du comité à ; cette interprétation qui n'a pas été contestée par les autres membres du CASE malgré que certains considéraient que la composition et la juridiction territoriale du comité auraient pu être élargies pour tenir compte des impacts sociaux et environnementaux réels du projet.

4.1.1.2 Perception sur l'information diffusée par le promoteur

Dans la grille d'entretien, trois questions portent spécifiquement sur le thème de l'information. Cinq membres sur neuf ont exprimé leur satisfaction à l'égard de

l'information diffusée par le promoteur au sein du comité (3-5-6-7-8-9). Parmi les qualificatifs utilisés, on retrouve :

- une information claire et vulgarisée (8-C1b),
- une information juste et appropriée (9-C1a),
- c'est bien expliqué (6-C1h).

Bref, les membres du comité appréciaient l'information diffusée par le promoteur. Toutefois, certains expriment des réserves. Un répondant s'interroge sur la pertinence de certains éléments d'information diffusés au sein du comité (6-C1h). Un autre trouve que l'information est abondante et pointue :

«Ils nous donnent beaucoup d'information. Je l'ai trouvé très très pointue dans l'information générale qu'ils nous donnent. Il y a des fois qu'ils pourraient peut-être les laisser passer... » (7-C1e)

Un répondant affirme que l'information permet de faire le suivi et de bien répondre aux gens (9-C1a). Un autre considère plutôt que le rôle du comité dans le suivi des travaux est limité car ses membres ne possèdent pas toutes les compétences requises pour comprendre les tenants et les aboutissants du projet et porter un jugement éclairé sur l'information qui leur est transmise par le promoteur (3).

Nous autres, on est spectateur, plus recevant l'information pour poser certaines questions, c'est arrivé aux réunions mais... je peux pas... le suivi est possible pour quelqu'un qui a la compétence véritablement. [...] C'est reçu [l'information] positivement mais dire la connaissance profonde des étapes et tout ça... Même s'ils nous sont présentées, on assimile pas comme quelqu'un qui en vit. (3-C1d)

Ce dernier apprécie la transparence dont fait preuve le promoteur, et range toute la documentation donnée par le promoteur au cas où ce serait utile un jour, au cas où il arriverait quelque chose.

Un répondant se sent plus ou moins impuissant face au gigantisme du projet :

Au niveau de la construction, tu me posais le rôle du CASE. Écoute, on suit ça, c'est tellement immense que... moi je ne connais pas rien là-dedans. Dans le fond, ça monte [...] Je suis impuissant, bien sûr. [...] Je ne pense pas que mon rôle à ce niveau là, j'ai un gros effet. C'est planifié, c'est de même que ça marche. Ça nous arrive. [...] On voit les documents, c'est bien fait. Ça paraît bien fait. (8-E2b)

Un représentant de la Ville d'Alma a été très satisfait de l'information diffusée par le promoteur, et cela même s'il a parfois trouvé que les séances étaient longues. Mais «[l]a diffusion de l'information, il fallait quand même qu'elle se fasse et qu'elle soit bien élaborée pour que les gens la comprennent, parce que c'était pas évident des fois.» (10)

Il faut que les gens soient en mesure de comprendre, de traduire ça pour pas qu'ils soient des pantins... un comité... le comité en a pris connaissance.. si les gens du comité ont rien compris, c'est gênant. Ça fait bon... On leur a donné, on a une façade le comité a dit oui. Il faut pas en arriver là. (10)

Cela sera d'autant plus difficile dans l'avenir compte tenu de la difficulté accrue que représente la compréhension des données sur le suivi environnemental. Le promoteur a bien compris cela mais le répondant précise qu'il n'hésitera à avoir recours à un expert externe pour se faire expliquer certaines choses. (10).

Sous le thème du mandat et de la composition du comité nous demandions: avez-vous senti le besoin de consulter les autorités publiques pour répondre à vos questions? Quatre personnes interrogées sur neuf ont répondu «oui» à cette question, mais pour des raisons différentes :

- ils sont plus au courant que les membres du comité et, partant, pourraient répondre aux questions, donner leur point de vue, apporter une contre-expertise (2-B3c).
- le répondant affirme posséder certaines connaissances en environnement mais ne se considère pas suffisamment compétent pour jouer le rôle de chien de garde, rôle que pourraient jouer les représentants des agences publiques (1-B3c)
- cela aurait pu apporter une assurance et rassurer les citoyens (5-B3c)
- cela aurait été utile pour diversifier les sources d'information (4-B3c)

Un cinquième répondant situe le rôle des agences publiques surtout à l'étape du suivi environnemental «...où il faudra avoir des analyses d'échantillons d'eau dans les puits qui ont été forés, pour voir quelle est l'incidence de la localisation par rapport à la nappe phréatique par exemple.» (3-B3c) Toutefois, selon ce dernier, il

ne semble pas que le respect des exigences légales contenues dans le décret autorisant le projet fasse partie du mandat du comité. Selon lui, à la phase construction, le mandat du comité vise les relations avec les gens du milieu (3-B3c).

Par contre certains répondants n'ont pas senti le besoin de consulter les autorités publiques. Un premier répondant considère que l'information était trop biaisée mais, en même temps, souligne que le promoteur n'avait pas intérêt à mentir au comité sachant que cela pourrait éventuellement se retourner contre lui. Il n'a donc pas senti le besoin de chercher des ressources extérieures, et cela d'autant qu'il considérait l'information diffusée par le promoteur juste et appropriée (9-B3a). Un autre répondant fait confiance aux personnes-ressources du promoteur considérant que si le promoteur ne respecte pas les normes, le ministère de l'Environnement interviendra (7-B3f). Enfin, un répondant considère que les agences publiques ont un rôle à jouer ; rôle qu'il situe à l'extérieur du comité. Cependant, du même souffle, ce dernier ne rejette pas l'idée qu'il y ait un représentant du ministère de l'Environnement au sein du comité pour des fins de contre-expertise (8-B3b). D'ailleurs, dans le cadre d'une démarche personnelle, ce dernier a contacté le ministère pour obtenir des informations sur les dispositions du certificat d'autorisation pour le centre de coulée, construit après l'aluminerie.

Un représentant de la Ville situe le rôle des agences publiques comme une ressource pour fins de contre-expertise pouvant être utilisée au besoin; ce qui fut le cas dans la problématique de la contamination par le fluor des puits d'eau potable de certains voisins. Ce dernier avait alors consulté le département de santé publique.

Un représentant du promoteur voit dans la participation de représentants des agences publiques plusieurs avantages :

- «challenger» le point de vue d' Alcan;
- apporter des éclaircissements ;
- apporter des éléments d'information supplémentaires sur les expériences réalisées ailleurs.

Toutefois, selon ce dernier, les informations échangées entre le promoteur et le gouvernement concernant l'établissement et le respect des normes doivent rester confidentielles et les discussions à cet égard, demeurer privées.

Malgré certaines réserves, la majorité des répondants sont satisfaits de l'information diffusée par le promoteur et n'ont pas senti le besoin d'avoir recours à des experts indépendants. Cependant, l'intervention d'experts pourrait éventuellement être positive pour des fins de contre-expertise, de diversification des sources d'information, de crédibilité du comité et d'assurance pour les citoyens.

4.1.1.3 Rôle de liaison du comité

La grille d'entretien comportait une série de questions sur le rôle de liaison «milieu – promoteur» joué par le comité. Les considérations soulevées par les répondants à cet égard portaient sur trois aspects de ce rôle : 1) faire cheminer les préoccupations du milieu au promoteur ; 2) diffuser l'information ; 3) consulter les personnes ou les organismes qu'ils représentent sur certaines questions.

Faire cheminer les préoccupations

Un membre du comité s'est demandé comment jouer son rôle de représentant des résidents d'un secteur sans empiéter sur les communications du promoteur. Ce dernier recevait les plaintes de certains résidents et les transmettait au promoteur. Le répondant a cessé cette pratique à la demande du promoteur, qui préférait que les résidents s'adressent directement à son service de relations avec la communauté. Dans l'entretien réalisé auprès d'un représentant du promoteur, ce dernier déclare qu'il ne revient pas aux membres de servir d'arbitres entre des individus et le promoteur.

[E]st-ce que le comité CASE a un rôle de médiateur ou de résolution de conflit? Ça peut arriver un moment donné que le comité CASE nous propose des solutions à des choses. Oui, c'est correct mais au cœur d'un litige, avoir le comité CASE comme arbitre, je ne crois pas. (11)

Ce dernier ajoute que les membres du comité font de la communication de quartier, ce que ne fait pas le promoteur. Ils transmettent l'information du promoteur et s'il y a un problème majeur, ils communiquent avec ce dernier.

L'apport du CASE dans le fond c'est de représenter la masse. Puis effectivement, les gens qui siègent sur le CASE ont tous un quartier, puis je sais que ce sont des gens qui sont en communication avec les gens du quartier. Alors, ils sont dans ce sens-là une bonne jonction entre Alcan et les gens du quartier dans les deux sens. (11)

Quant au membre du comité qui a soulevé cette question, répondant à la question de notre grille d'entretien sur l'utilité pour le comité d'avoir un budget et un secrétariat indépendant, il déclare :

Si ça avait été nous autres [...] qui avait été maître d'oeuvre de la consultation [...] on aurait pu être un petit peu mal pris. [...] Quand les gens te posent une question, si tu prends pour eux autres là, pis le gars cherche juste à venir chercher de l'argent de l'Alcan... [...] ... il y a un danger de prendre pour le citoyen aussi. [...] ... on est là en tant que représentant pis poser des questions. [...] On n'est pas là pour prendre parti pour l'un ou l'autre. Il faut garder notre objectivité. [...] Nous autres on est là plus au niveau, oui, apporter les questions là puis demander des réponses.(5-12a)

De plus, ce répondant, qui voit son rôle comme un arbitre, ajoute que toutes les plaintes passent par Alcan, car ce sont eux qui possèdent l'information. Le comité CASE ne pourrait pas vérifier le bien-fondé des plaintes.

Un autre répondant considère qu'il revient au promoteur de gérer les plaintes

Moi, j'aimais autant qu'on n'embarque pas dans là-dedans parce que c'était plutôt au promoteur à s'organiser avec ses «cossins». Notre rôle de comité ça aurait été peut-être mal vu [par le promoteur]. On aurait servi d'intermédiaire. Pis encore, c'est lui à régler les problèmes. (7-D If)

Diffuser l'information

Certains membres du comité ont fait des commentaires sur cet aspect du rôle de représentant. Un premier répondant considère que le rôle des membres du comité à cet égard a été relativement faible car le promoteur s'en est chargé en organisant des séances d'information au besoin. Selon ce dernier, il revient au promoteur de diffuser l'information sur le projet, et cela d'autant que : «Évidemment, le point de

vue technologique on peut en parler dans les grandes lignes générales. Mais c'est eux les spécialistes» (8-D1b). Deux autres répondants considèrent que le rôle du représentant consiste à relayer au promoteur les demandes ou les besoins exprimés par le milieu qui, lorsque cela s'avère nécessaire, organise des séances d'information conjointement avec le CASE (5-D2c) (4-D1g). Cette façon de faire est justifiée par l'un d'eux par le fait que les membres du CASE ne possèdent pas toute l'information (5-D2c). De toute façon, comme le signale un autre, les citoyens préfèrent s'adresser directement au promoteur. C'est le promoteur qui est informé, «... d'où ils sont rendus dans les travaux, c'est quoi les craintes au niveau environnemental. C'est quand même un gros dossier. » (1-D1c)

Consulter sur certaines questions

Parmi les quatre membres du comité qui se sont exprimés sur cette question, deux répondants ne se sentent pas obligés de consulter systématiquement les personnes qu'ils représentent (4-13g) (5-D2c). En ce qui concerne les deux représentants d'organismes, ils siègent à ce CASE en vertu de mandats généraux de leur organisme, à qui ils rendent compte sommairement des activités du comité lors des rencontres de leur conseil d'administration respectif. Il n'y a pas de procédure spécifique prévue pour consulter ou/et obtenir une autorisation du conseil d'administration avant de prendre position sur telle ou telle question amenée (1-D1 c) (3-D 1 c). La façon de faire est sensiblement la même au comité d'embellissement de la Ville d'Alma.

4.1.1.4 Rôle du comité quant à la diffusion de l'information dans la population en général

Dans notre grille d'entretien, nous faisons la distinction entre le rôle de liaison du comité auprès des personnes ou organismes qu'ils représentent et celui de diffusion de l'information auprès de la population en général. Parmi les sept membres du comité qui ont répondu à cette question, quatre répondants considèrent qu'il ne revient pas au CASE d'informer la population (1-G2c)(2-G2d)(3-G2e)(6-G2h).

Quant aux autres membres du comité, un répondant considère que le mandat du comité à cet égard n'est pas clair même si, jusqu'à maintenant, le rôle du comité s'est limité aux voisins immédiats (9-G2a).

Un sixième répondant affirme que le comité a un rôle à jouer dans la diffusion de l'information, mais à condition que des spécialistes indépendants se joignent au comité «pour ne pas dire n'importe quoi» (8-G2b). Enfin, un dernier répondant considère que, sous réserve de demander la permission à Alcan, «parce qu'il faut toujours demander la permission à Alcan dans le fond» le comité aurait pu publier une page d'information dans le journal local pour expliquer certaines choses. «Mais je comprends que quand c'est rendu tellement de gros dossiers là-dedans. [...] que c'est tellement pointu, que si tu mets ça dans le journal, ça peut mêler le monde ou ça peut pas nécessairement répondre à tous les questions.» (5-G2f)

Selon un représentant de la Ville, le CASE devait être le point de chute de l'information sur le suivi environnemental des opérations de l'usine, incluant les rapports environnementaux en provenance du ministère de l'Environnement. La diffusion de cette information par le comité est prévue lorsque requis, voire seulement s'il y a un problème. (10)

En somme, plusieurs répondants considèrent qu'il ne revient pas au comité d'informer la population, mais ce n'est pas clair pour tous. Certains auraient souhaité que le comité joue un rôle plus actif dans ce domaine, mais sous réserve d'en faire la demande au promoteur.

4.1.1.5 Particularités du rôle du comité au niveau du suivi environnemental

Une question de notre guide d'entretien portait sur le rôle que devrait jouer le comité par rapport au promoteur et aux autorités publiques dans le suivi environnemental. Trois membres du comité sur huit répondent que le mandat du comité consiste à recevoir les résultats du suivi (2-Flc)(1-Fld) (5-Flf). Deux répondants mentionnent que le ministère de l'Environnement est responsable du respect des normes (1-Fld) (5-Flf). Par

ailleurs, un quatrième répondant mentionne que le rôle du comité consiste à vérifier les données du suivi une fois l'an (7-F1g). Un cinquième répondant suggère que le comité pourrait faire des recommandations pour les projets à venir, à partir de l'expérience acquise (4-F1h).

Les sixième et septième membres du comité à avoir fait des commentaires sur cette question ont de la difficulté à voir le rôle du comité au niveau du suivi environnemental. Le sixième répondant considère que le suivi environnemental dépasse le mandat du comité et cela pour trois raisons : 1) le démarrage de l'usine est susceptible d'entraîner des retombées à l'échelle régionale; 2) le mandat du comité se limite aux relations avec les résidents des secteurs limitrophes du site industriel; 3) dans l'esprit d'Alcan, cela dépasse le mandat du comité (9-F1a). Le septième répondant considère plutôt que le comité a été créé pour faciliter les relations entre les voisins du site du complexe industriel à l'étape de la construction et doute que, dans sa composition actuelle, le CASE puisse assumer ce rôle. «Les membres du comité ne pourront tout simplement pas suivre» (3-F1e). Le cas échéant, ce dernier propose de modifier la composition du CASE afin d'y inclure des experts indépendants.

S'il devait y avoir quelque chose de vraiment sérieux qui se continue à part la bonne entente avec les gens du milieu là, les résidents du secteur, faudrait que ça prenne un tournure nettement plus scientifique. Ça n'existe pas à ma connaissance pour les alumineries d'Alcan dans la région actuellement en opération. [...] Qu'il y ait des comités de suivi environnemental spécifiques qui mettent sur la table ce qui est envoyé finalement [...] ... alors c'était d'après moi [le rôle du CASE] en fonction de la construction véritablement, plus particulièrement par rapport aux résidents.» (3-F1e)

Cet avis est partagé par le huitième répondant (5-F1b) qui, à l'instar des deux répondants précédents, considère que le CASE est un comité de liaison avec les voisins du site. Ce n'est pas un comité technique. Pour la phase démarrage, le comité devra être doté d'une structure permanente et des ressources nécessaires pour réaliser des contre-expertises.

Moi, s'ils me mettent 27 formules chimiques, je les perds, je ne suis pas un spécialiste de la chimie là. [...] ... quand ça rentre dans le spécifique, il faut avoir des spécialistes là-dessus. (8-F1b)

Cependant, cela n'empêche pas ce dernier de jouer un rôle dans le suivi car «... une chose qu'ils n'auront jamais, c'est notre bon jugement. [...] Il y a peut-être des formules qu'on comprend pas, mais s'il y a de la fumée ici là [...], je peux parler. Je ne suis pas gêné de parler. Je vais le dire. Pis si ça fait pas, je peux aller plus loin.» (8-Flb)³

Selon le représentant de la Ville d'Alma, le rôle du comité consiste à garder «une oreille publique attentive sur ce qui va se passer dans l'usine, sur ce qui risque de mettre la santé ou la vie de la population en danger [...] de bien scruter ça de façon à pouvoir, quand il n'y a pas de problème, rassurer les gens.» (10) La décision d'intégrer des résidents des secteurs limitrophes sur le comité visait justement à avoir des personnes directement concernées. «Monsieur [X] lui, il fait ses salades et il ne veut pas manger n'importe quoi. [...] Si on arrive à convaincre ce gars-là qu'il n'y a pas de problème, ça va être un bon ambassadeur.» (10) Selon cette vision, s'il y a un problème, le comité pourrait s'adresser au conseil municipal, qui ne saurait refuser de donner satisfaction à une demande du comité, comme par exemple d'engager des experts. Le conseil municipal constitue l'entité publique responsable agissante pour alerter la population s'il y a un problème. Le comité servirait alors de première ligne et obligerait en quelque sorte le ministère de l'Environnement et Alcan à vulgariser l'information par ses questions et ses interventions. (10)

Les réponses recueillies auprès des répondants sur le rôle du comité au niveau du suivi environnemental sont très variées et ne reflètent pas une position partagée. Le rôle du comité, par rapport aux organismes publics responsables et au promoteur, n'est pas clairement établi.

³ Le répondant se plaint de la participation des organismes à vocation environnementale dont les représentants au sein du comité changeaient souvent et étaient absents. Ce dernier considère que ces organismes avaient un rôle à jouer au sein du comité en tant que spécialiste des questions d'environnement.

En somme, il ressort des commentaires rapportés une certaine confusion parmi les membres du comité concernant le rôle de ce dernier par rapport aux responsabilités du promoteur, entre la gestion des plaintes par le promoteur et le rôle de liaison du comité. Il en est de même du rôle du comité dans la diffusion de l'information par rapport au promoteur et de l'obligation de consulter les personnes et les organismes représentés au sein du comité.

4.1.2 Expérience au sein du comité

4.1.2.1 Le CASE: un lieu de dialogue entre les intervenants?

Parmi les questions posées sur ce thème, il était demandé: vous sentez-vous à l'aise de donner votre opinion lors des réunions? A cette question, six membres du comité sur neuf ont répondu positivement. Un répondant s'exprime dans ces termes :

J'ai trouvé que les gens avaient l'air assez à l'aise d'intervenir [...] ... tout le monde était là pour avoir de l'information pas pour taper sur l'Alcan qui était en avant, ou entre eux-autres... [...] ...c'était vraiment plus concertation. J'étais pas gêné d'intervenir pis de poser des questions. (2-12c)

Il attribue cette situation à l'absence de «procédurite»; le caractère à la fois formel et informel des réunions a contribué à relâcher l'atmosphère et a favorisé la libre expression des opinions (2-H1c). Un autre répondant fait un lien entre l'absence de «grands spécialistes autour de la table» et l'atmosphère conviviale des réunions.

C'est pas stressant lors des réunions, c'est justement parce qu'il n'y a pas de protocole peut-être, pis c'est plus *friendly*, si on veut dire comme réunion. [...] Les gens s'expriment et n'ont pas tendance à se sentir dévalorisés. Peut-être parce que justement on n'a pas de grands spécialistes peut-être alentour de la table, donc chacun exprime ses sentiments de la manière qu'il le voit [...] il se sent pas brimé non plus peut-être aussi. (1-H1d)

Par contre, certains répondants ont des réserves sur cette question. Un répondant sentait beaucoup de réserve de la part des membres du comité lors des réunions; du moins au début «les gens n'osaient pas intervenir» (9-I2a). Plusieurs personnes exprimaient leurs préoccupations en privé mais restaient muets lors des réunions. «Les gens étaient

préoccupés, me le disaient, mais ne l'exprimaient pas quand on arrivait au comité». (9-12a) Ce dernier attribue cette réserve au fait que plusieurs étaient intimidés par la présence des représentants du promoteur lors des réunions. De plus, l'acceptabilité sociale du projet et le préjugé favorable affirmé des autorités municipales à l'égard du projet auraient joué un rôle sur la dynamique interne du comité.

«... les membres du comité CASE, dans les premières... je suis certain, qui n'étaient pas capables de décoder dans les premières réunions, parce que c'est sûr, tout le mouvement politique de tout ça, les ententes les mois avant, c'est important qu'il y ait une acceptation sociale, pis politique du projet, mais un moment donné quand le projet est en marche il faut que tu reprennes ton rôle de maire, de représentant des citoyens. Il faut pas que tu continues de devenir le comité de communication de la compagnie Alcan du chantier d'Alma. Les gens du comité CASE voyaient que ça faisait un bloc assez hermétique là. [...] Pendant presque un an, ça orienté pendant un an de temps les discussions..» (9-12a)

Aussi, ce répondant fait remarquer qu'il n'y a pas eu vraiment de débat depuis le début des activités du comité.

Y a-t-il eu vraiment des prises de position différentes? [...] C'est tu normal qu'il n'y en ait pas eu en deux ans et demi est qu'un comité consultatif comme ça. Pendant deux ans et demi, tout file le parfait bonheur tout le temps tout le temps ? (9-12a)

Sur la question de l'acceptabilité sociale du projet, un répondant déclare :

C'est sûr qu'au niveau de l'environnement, il y a de la poussière dans l'air, on en est conscient. Au niveau de la tonne métrique, ils l'ont bien expliqué, il y en a moins. Mais étant donné la grosseur de l'usine, il y en a autant... [...] Mais je pense que ça, d'emblée ce projet là du point vue économique... pour moi ça joué. Parce que c'est important. [...] Pis on est redevable indirectement. Étant donné qu'on n'a pas d'usine de transformation... C'est une industrie lourde ici, Price, Alcan. Ça toujours été de même moi depuis que je suis petit. Price Alcan. Bon! L'aspect économique... la plupart des gens... Il y en a qui vont dire le contraire... La plupart des gens qui sont ici... Ça joué.. C'est un stabilisateur d'emploi direct et indirect. Donc, c'est sûr que ça modifie un peu notre environnement. On passe d'un récréotouristique avec un industriel à côté. Par contre on voit qu'Alcan garde une bonne relation...» «On sait que c'est une fonderie dans le fond... Ça va changer l'aspect écologique des choses. Mais, pour moi l'aspect économique est important. Les emplois indirects créés par ça, c'est important aussi. Je suis prêt à souffrir, à subir certains inconvénients pour aussi garder une économie... on n'a pu d'économie... c'est des moteurs principaux pour nous aider... (8)

Un autre membre du CASE mentionne: «Les gens sont craintifs encore, mais sont pas encore assez craintifs pour arrêter le processus comme pour les porcheries. Mais

tu sais, c'est 1,2 milliard, mais les retombées économiques sont quand même tellement importantes avec ce projet-là» (1) (2)

Par ailleurs, le contrôle du promoteur sur le comité a été évoqué par un répondant. En réponse à la question portant sur l'indépendance du comité, ce dernier considère que le CASE a été créé à l'initiative du promoteur, qui en exerce la maîtrise.

De toute façon, c'est un comité quand même de l'aluminerie, c'est pas un comité social qui a été fondé par la Ville d'Alma... [...] C'est Alcan qui a dit, on va le faire... [...] J'ai l'impression que tout est pas mal sous la maîtrise d'Alcan. Le président du comité était l'urbaniste [...] mais je pense qu'ils ont des contacts assez réguliers au niveau des services communs. Des services des deux entités. Puis à ce moment-là je vois que la maîtrise d'oeuvre c'est l'Alcan. (3-Hld)

Même s'il se déclare à l'aise de donner son opinion, un répondant est insatisfait du niveau de participation des membres du comité lors des réunions. Ce dernier lie la liberté de s'exprimer au sein du comité à l'absence d'intérêt personnel des membres dans le projet. Or, il constate que certains membres du comité entretiennent des rapports d'affaires avec le promoteur, et ajoute à cet égard :

Ça c'est important dans le comité d'avoir des gens qui, par rapport à l'Alcan, 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. (8-12b)

Dans les entretiens réalisés auprès de deux des membres du comité auxquels a fait allusion le répondant, l'un et l'autre ont dévoilé spontanément leurs liens d'affaires avec le promoteur dans le projet. Le premier a parlé de l'influence que cela a pu avoir sur sa perception du projet (4-B3g) et le deuxième de son rôle comme membre du CASE, rôle qu'il décrit comme étant celui d'un observateur (612f).

À la question de savoir si les gens se sentaient à l'aise d'intervenir, un représentant de la Ville d'Alma répond positivement. Toutefois, ce dernier s'interroge sur la place occupée par le promoteur lors des réunions.

Des fois, moi je me posais la question, je me disais, est-ce qu'Alcan prend pas trop de place? Je me suis posé la question très souvent. Puis après réflexion avec moi-même, je disais [...] il faut bien qu'il la donne l'information. Après chaque réunion je me disais, il

y a juste Alcan qui a parlé... La diffusion de l'information, il fallait qu'elle se fasse et qu'elle soit bien élaborée pour que les gens la comprennent parce que c'était pas évident. (10)

Sur cette même question, un représentant du promoteur considère qu'Alcan a exercé un leadership dans ce qui s'est fait au comité CASE. «C'est toujours nous qui avons, entre guillemets, convoqué les rencontres ou fait en sorte que des rencontres se convoquent...» (10) Ce dernier explique cette situation par trois choses :

- le comité est jeune;
- le promoteur a beaucoup d'information à communiquer;
- l'approche « proactive »⁴ adoptée par le promoteur à cet égard fait en sorte qu'il y a réponses aux questions avant que les membres du comité ne les posent.

Cependant, selon ce dernier, éventuellement, il serait souhaitable que le milieu prenne l'initiative de la tenue des réunions «... parce qu'il y a des choses qu'il n'a pas eues ou qu'il veut obtenir». (11) Est-ce que c'est un comité qui est très actif, qui aurait pu en faire plus jusqu'à maintenant, se demande le répondant? «C'est beaucoup relié aux personnalités autour de la table, par la volonté des gens de faire quelque chose». (11) Mais, la situation aurait pu être différente s'il y avait eu des environmentalistes revendicateurs autour de la table, précise ce dernier.

Néanmoins, ce dernier exprime une opinion plutôt positive de la participation durant les réunions :

«... par rapport aux sujets qu'on aborde, je pense que les gens manifestent de l'intérêt, ils nous écoutent, ils posent des questions.» (11) Mais il déplore le niveau d'absentéisme élevé de certains membres du comité. «Je pense qu'il y en a qui n'ont pas d'intérêt. [...] Les gens disent, [...] Alcan a les réponses, pis il y a rien à rajouter, on n'est pas inquiet, on est en confiance.» (11)

Selon le répondant, cette confiance résulte de l'approche «proactive» du promoteur.⁵

⁶ Le promoteur utilise également l'expression «approche aucune surprise» pour désigner une approche par laquelle ce dernier va au-devant des besoins du milieu au niveau de l'information.

En somme, malgré que les répondants se soient déclarés majoritairement à l'aise de donner leur opinion, les commentaires recueillis auprès de certains membres du CASE tendent à démontrer que le comité a adopté une attitude consensuelle et attentiste. Certaines préoccupations exprimées en privé n'ont pas été portées à l'attention du promoteur et débattues lors des réunions. L'acceptabilité sociale dont bénéficiait le projet au regard de ses retombées économiques aurait incité certains répondants à adopter une attitude conciliante afin de ne pas nuire à la réalisation du projet. Les liens d'affaires entre certains membres du CASE et le promoteur, dans le projet, auraient eu une influence sur l'attitude de ces derniers.

4.1.2.2 Appréciation du travail du comité

Dans quatre questions regroupées sous le thème «appréciation du travail du comité», il était demandé aux répondants leurs impressions sur divers aspects du travail du comité : l'aménagement du site, le suivi des travaux de construction et l'atténuation des impacts.

Six membres du comité sur neuf affirment que le promoteur a été attentif à leurs préoccupations, certains donnant des exemples où leurs suggestions ont été suivies par ce dernier.⁶ Toutefois, parmi ces derniers, certains expriment des réserves à cet égard. Aussi, même s'il se dit satisfait de l'aménagement du site, un premier répondant aurait souhaité être consulté plus tôt, soit à l'étape de la conception. Il se serait senti plus impliqué :

On n'avait pas carte blanche. On nous déposait ça, pis c'est ça, pis on voyait qu'on pouvait pas changer complètement de ce qui nous nous était proposé. [...] C'était, on vous propose

⁵ Un représentant du promoteur n'a pointé personne en particulier lors de l'entretien, mais les groupes environnementaux siégeant sur le comité avaient été mentionnés dans des conversations informelles. (8).

⁶ Réalisation de forages dans des secteurs où les résidents se sont plaints de détérioration de la qualité de l'eau de leur puit (5-E2f), modification de certains éléments de l'aménagement du site (4-E2h), extension de la zone de suivi des activités de sautage (I-E2c), installation d'une clôture autour du site d'observation (8-E2b).

ça, qu'est-ce que vous en penser ? Oui ils nous ont demandé ce qu'on en pensait tu sais. Mais j'imagine qu'on se serait senti plus... [impliqué] ... impliqué si on avait eu un comité. Si on veut viser la participation, pis viser que les gens se sentent plus impliqués, ça aurait été un élément (5-E1 a)

Également, sur la question de l'influence du comité sur les décisions du promoteur et des autorités publiques, un deuxième répondant donne des exemples de suggestions retenues par le promoteur, mais du même souffle considère que le comité a de «petits effets» sur les décisions. De plus, ce dernier appréhende de passer pour «quelqu'un à la solde d'Alcan».

Je voudrais pas qui disent dans les rapports, dans 10 ans: [Monsieur X], ça été une belle mitaine sur ce comité-là. Il est allé. Oui pis non. La vie est belle. On n'est pas là pour ça.. On n'est pas là pour se faire leurrer. C'est un beau projet. C'est sûr que c'est un beau projet [...] Mais on n'est pas là pour être des «yes man». (8-E2b)

Enfin, un répondant ne croit pas que le comité ait beaucoup d'influence sur «les grosses décisions de base». Le rôle du comité consiste à être l'intermédiaire entre le promoteur et la population. Il se réfère à cet égard à une rencontre où le promoteur a soumis au comité une présentation à l'intention des résidents concernant le démarrage de l'usine. Le promoteur voulait obtenir les commentaires du comité sur cette présentation :

Ils nous prenaient un peu comme cobaye pour leur présentation qu'ils allaient faire aux citoyens. Ça fait que dépendamment de comment on allait réagir à tel ou tel propos, peut-être qu'ils vont, y allaient changer leur façon de présenter les choses. Donc, moi je le vois pour ça, la perception. Un comité pour dire, bon comment c'est perçu par le milieu, [...] pour «gager», c'est vraiment «gager» là. [...] C'est pas modifier, c'est pas mentir ou rien, mais ils prennent le pouls avec le comité CASE, puis après ça ils peuvent s'attaquer à la population plus large. [On sert un peu comme de zone tampon]. Oui. Moi je le vois comme ça. Sauf que c'est sûr, au niveau peut-être des choses plus aléatoires, on peut amener des recommandations, des modifications qui vont se faire. (1-E2d)

Sur la question spécifique de l'atténuation des impacts des travaux de construction, un répondant estime que les personnes qui ont émis une opinion sur le comité ont été bien écoutées. Mais ce dernier considère que, compte tenu de l'approche «proactive» du promoteur, qui consiste à anticiper les problèmes, la recherche de solutions se faisait à l'extérieur du comité.

[Selon vous le comité a donc contribué à trouver une solution...] Je crois qu'Alcan était à l'affût précédant le comité. Puis quand il nous arrivait au comité, nous informait de ce qu'il avait su et de ce qu'il avait tâché de faire, puis je pense qu'il était proactif [...] ils anticipaient. [...] Ah, c'était plutôt une validation au niveau du comité d'après moi, une écoute d'accord, mais une validation du fait qu'ils avaient déjà pris les devants. Quand je dis qu'ils ont été corrects. Ils ont été soucieux de pas attendre les plaintes nécessairement, pis de réagir très rapidement, s'ils en ont eues directement. Je pense qu'ils ont fait un bon travail véritablement. (3-E4b)

Selon ce dernier, pour jouer un rôle actif dans la recherche de solutions, le comité aurait dû se rencontrer à toutes les deux semaines, ce qui n'était pas le cas.

Enfin, un dernier répondant considère que le comité CASE, qui devait être un comité de consultation, a été plutôt un comité d'information. Il prend en exemple la consultation sur l'aménagement du site. Un projet préliminaire a été déposé et une consultation a été réalisée auprès des membres du comité. Cependant, de nombreuses modifications⁷ ont été apportées au projet initial suite à des discussions ayant eu lieu à l'extérieur du CASE, entre des intervenants qui ne sont pas membres du comité. Les modifications au projet ont été présentées au comité, mais pour fins d'acceptation seulement.

[les modifications au projet qui avaient été présentées lors d'une réunion, ça s'est fait en dehors du comité avec des personnes qui sont pas membres du comité?] Exactement, il y a eu ces séances de travail parallèles [...] pour justement des aménagements complémentaires... [...] L'orientation était changée par rapport à la décision de base ou préliminaire. Puis après [...] la décision a été amenée au comité CASE pour fins d'acceptation. Les réunions ce n'est pas le comité CASE qui les a faites. [...] Les discussions n'ont pas eu lieu au comité CASE, elles ont eu lieu à côté. (9-E2a)⁸

Cette perception était partagée par un autre intervenant (8).

À la question de savoir si le comité a aidé le promoteur à prendre des décisions, un représentant du promoteur répond :

⁷ Le répondant fait allusion à la décision du promoteur de réduire le budget alloué à l'aménagement du site et certains aménagements ne faisant pas partie du projet initial.

⁸ Parmi les questions discutées à l'extérieur des travaux du comité, il y a l'aménagement d'une piste de ski de randonnée. Mentionnons que les discussions entre le comité des résidents de Dam-en-terre et le promoteur ayant mené à la réalisation de ce projet ont été initiées par l'entremise d'un membre du comité. Le comité a été informé des discussions sur le projet et de l'entente mais n'a rien eu à voir avec les discussions et la décision de réaliser le projet.

J'ai de la misère à répondre à ça. Je dirais que j'avais des contacts directs avec les gens et on en recevait. Je trouvais souvent, le CASE, ce qu'il nous permettait de faire, c'est confirmé des fois certaines opinions. Je ne suis pas capable de donner des exemples précis. (11)

Il ressort de ce qui précède que la majorité des répondants sont satisfaits de l'attention portée par le promoteur à leurs préoccupations et leurs suggestions. Mais certains ont également l'impression de ne pas avoir eu beaucoup d'influence sur les décisions. Certains auraient apprécié être consulté plus tôt, à l'étape de la conception. D'autres considèrent que plusieurs décisions relevant de la juridiction du comité ont été prises à l'extérieur de ce dernier.

En somme, il ressort des témoignages les éléments suivant.

Composition et mandat du comité :

- Compréhension générale : Le dénominateur commun de la compréhension du mandat du comité consiste à faire le lien entre le promoteur et le milieu. Au sein du comité, le mandat de liaison s'effectue par la diffusion de l'information par le promoteur sur le projet et par la possibilité des membres de poser des questions et de communiquer leur opinion directement au promoteur. À l'extérieur du comité, le travail de liaison s'effectue par les relations informelles entre les membres et le milieu compris comme étant les résidents des secteurs limitrophes au complexe industriel.

Le rôle du CASE en ce qui concerne la dimension «surveillance environnementale» du suivi, la réduction des effets nuisibles des travaux de construction et la diffusion de l'information dans la population en général, est plutôt celui d'observateur des actions des organismes responsables, du promoteur et des agences publiques. Les répondants évoquent souvent la complexité technique du projet et la nécessité de posséder la compétence pour jouer un rôle actif à cet égard ; rôle que ne peut assumer le comité sans la participation d'experts ou autres personnes ressources.

Le rôle du comité tel que perçu par les répondants est somme toute assez limité, consistant principalement en celui d'observateur du suivi fait par le promoteur et les autorités responsables.

Du reste, il n'émerge pas des commentaires recueillis une conception très affirmée du rôle du comité par rapport aux responsabilités du promoteur et des agences publiques, et plus particulièrement en ce qui concerne la liaison entre le milieu et le promoteur. La question de la délimitation du rôle du comité par rapport aux obligations juridiques de bon voisinage du promoteur est un problème bien réel pour lequel il n'y a pas de réponse claire. Mais cette question n'a pas été discutée ouvertement au sein du comité.

- Juridiction territoriale : Il semble convenu, parmi la majorité des répondants, que la «juridiction territoriale» du comité ne concerne que les activités se déroulant sur le site du complexe industriel et dans sa périphérie immédiate. Les commentaires de certains répondants suggèrent que le promoteur a eu une influence sur l'interprétation du mandat à cet égard; interprétation qui n'a pas été contestée par les autres membres du CASE malgré ce qu'en pensaient certains.

Une certaine confusion entoure les circonstances qui ont conduit le comité à adopter cette interprétation. Les répondants n'évoquent aucune décision du comité à cet égard. De plus, outre un des représentants du promoteur, les répondants n'évoquent aucune justification particulière pour limiter le mandat du comité aux secteurs limitrophes qui, du reste, serait plutôt le fait de déclarations répétées des représentants du promoteur lors des réunions.

- Information diffusée au sein du comité : Malgré certaines réserves, la majorité des répondants sont satisfaits de l'information diffusée par le promoteur et n'ont pas senti le besoin d'avoir recours à des experts indépendants. Cependant, l'intervention d'experts pourrait éventuellement être positive pour des fins de contre-expertise, de diversification des sources d'information, de crédibilité du comité et de rassurer les citoyens.

Les remarques de certains répondants concernant notamment leur capacité à comprendre tous les tenants et aboutissants du projet questionnent sur l'appropriation réelle de cette information par les membres du comité. Mais cette information était-elle pertinente? Tout porte à le croire si nous nous basons sur les commentaires des répondants qui se disent satisfaits de l'information diffusée.

Expérience vécue au sein du comité :

- Un lieu de dialogue : La majorité des répondants se déclarent à l'aise de donner leur opinion lors des réunions. Cependant, certains répondants expriment des réserves à cet égard, notant qu'il n'y a pas eu beaucoup de débat au sein du comité, et que certaines préoccupations exprimées en privé n'ont pas été portées à l'attention du promoteur et débattues lors des réunions. Les commentaires de certains répondants concernant l'acceptabilité sociale du projet au regard de ses retombées économiques suggèrent que ces derniers auraient adopté une attitude conciliante afin de ne pas nuire à sa réalisation. D'autres évoquent la mainmise du promoteur sur le comité et les liens d'affaires de certains membres du comité avec le promoteur.

Les commentaires recueillis auprès de certains membres du CASE sont cohérents avec nos observations. Une part importante du temps de réunion a été occupé par les exposés du promoteur. Il y a eu relativement peu de questions posées et de débats, donnant ainsi l'impression que le comité a adopté une attitude consensuelle et attentiste.

- Appréciation du travail du comité : La majorité des répondants sont satisfaits de l'attention portée à leurs préoccupations et leurs suggestions par le promoteur. Mais plusieurs expriment des réserves quant à l'influence réelle du comité, certains notant que les décisions sont prises à l'extérieur du comité et présentées par la suite pour des fins de validation.

Ces commentaires mettent en lumière les limites du pouvoir du comité, confirmant son rôle principale de liaison entre le milieu et le promoteur mais sans attributions réelles quant à la prise de décision.

4.2 COMITÉ DE SUIVI POUR LA MAXIMISATION DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

Six personnes sur un total de huit membres du comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques ont été rencontrées. Le même guide d'entretien que celui utilisé pour le CASE a été réalisé. Il comporte trente-deux questions regroupées en onze thèmes. Des variantes de cette grille ont été réalisées pour les représentants d'Alcan afin de l'adapter au rôle particulier que l'entreprise occupait au sein du comité. Les entretiens ont été réalisés au mois de juin 2000.

De plus, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment, la présentation du contenu des entretiens ne suit pas la structuration du guide d'entretien. Il sera question du mandat et de la composition du comité en 4.2.1 et de l'appréciation du travail du comité en 4.2.2.

4.2.1 Perception du mandat et de la composition du comité

À la question de savoir pourquoi le comité de maximisation a été créé, plusieurs éléments ont été soulevés :

- faciliter la circulation de l'information entre le promoteur et les entreprises régionales (3 répondants) ;
- faciliter la circulation de l'information entre les entreprises afin de favoriser les alliances stratégiques (1 répondant) ;
- faire le suivi de l'application des mesures de maximisation (3 répondants) ;
- faire le suivi des résultats des efforts de maximisation (1 répondant) ; transmission de l'information (1 répondant) ;
- porte-parole du promoteur en région (1 répondant).

En ce qui concerne le suivi de l'application des mesures de maximisation, un répondant précise que c'est le propre d'un comité de suivi de s'assurer que les objectifs poursuivis ne soient pas perdus de vue, et qu'on prenne les moyens pour les atteindre. À cet égard, le comité de suivi permet de démontrer au promoteur que la

maximisation des retombées économiques est importante pour le milieu (1-A1)⁹. Un autre répondant considère que le comité était important au cas où il y aurait des problèmes majeurs sur le chantier. «C'est comme un chien de garde, une «morale...» des engagements pris par le promoteur (6-A1). Cette perception du mandat du comité est partagée par un représentant du promoteur, qui utilise la même expression de «chien de garde» de l'application des mesures convenues (7-AI).

Par ailleurs, un répondant considère que l'idée de créer un comité de suivi sous l'égide du CRCD est issue de la recommandation d'un consultant engagé par Alcan, qui suggérait à l'entreprise d'avoir un porte-parole régional pour des raisons d'ordre stratégique :

Le consultant a dit à Alcan, si tu veux passer tes messages, organise-toi pour avoir un comité de suivi, pis voilà comment ça pourrait marcher. Pis fais-le monter par le CRCD, ça va être vos porte-parole au niveau régional autrement dit. [...] De quelle façon? En se disant qu'on peut avoir une conscience sociale en région, on peut avec ce dossier-là passer des messages, pis qu'il y ait un porte-parole mais régional, et non l'entreprise privée qui parle, mais des gens de la région qui soient dessus. [...] Ça fait trois ans qu'Alcan savait qu'ils allaient faire ça. Tu sais les audiences publiques du BAPE c'était «canné d'avance.» (5-AI)

Par ailleurs, à la question «*que pensez-vous de la composition du comité ?*» plusieurs thèmes ont été abordés. Un premier répondant se demande si la participation de certains organismes oeuvrant dans le domaine des relations de travail¹⁰ aurait été utile aux travaux du comité, compte tenu des problèmes rencontrés notamment au niveau de l'ouverture des bassins de main-d'œuvre. Il répond par la négative, arguant que les dispositions régissant les mouvements de main-d'oeuvre et l'accréditation sont établies à l'échelle provinciale. Ce dernier considère que la présence du promoteur au sein du comité de suivi a été un élément positif car cela permettait d'avoir l'information de façon instantanée. De plus, lorsque certains membres du comité voulaient se

⁹ La référence aux entretiens diffère légèrement de celle utilisée pour les entretiens précédents. Le premier chiffre réfère au répondant, la lettre au thème et le deuxième chiffre à la question.

¹⁰ Le répondant fait allusion à la Commission de la construction du Québec (CCQ) et aux syndicats

rencontrer en dehors des réunions pour parler de problèmes particuliers, c'était possible, et cela s'est fait. (1-A2).

Un autre répondant considère que «la table était trop biaisée», en ce sens que plusieurs membres du comité ne pouvaient risquer de s'aliéner le promoteur.

Alcan, c'est un partenaire majeur dans la région, il siège sur tout ce qu'il y a de comités socio-économiques. Ça fait que, si tu te le mets à dos sur un projet, là tu risques de te fermer des portes dans bien d'autres projets auxquels il participe. [...] il fallait qu'il fasse quand même attention. Il n'était pas dans une situation facile...
Brûlant. Ça fait que... dans le fond, je regarde ça alentour de la table, il ne restait pas beaucoup de monde qui était impartial vraiment. (2-A2)

Le répondant considère que la composition du comité aurait pu être élargie à la participation de «gens neutres» ayant des connaissances dans le domaine économique.

En ce qui concerne plus spécifiquement la Ville d'Alma, un autre répondant affirme: «C'est sûr qu'il y a une relation privilégiée entre Alcan et Ville d'Alma, [...] il aurait pu y avoir plus de diversité.» (6-A2) À l'opposé, un autre répondant considère plutôt que, somme toute, «on a eu une composition de comité qui était en soi assez apolitique». (4-A2)

Un cinquième répondant aurait voulu qu'il y ait des gens des entreprises sur le comité, mais réalise que cela n'aurait pas nécessairement été possible compte tenu qu'Alcan est une entreprise privée, et n'était pas là pour se faire questionner par les entreprises régionales. Par contre, il aurait vu la création d'un sous-comité composé de gens du milieu – entreprises, centres locaux de développement (CLD), chambres de commerce, association des fabricants régionaux – qui aurait eu comme fonction «d'alimenter le comité de maximisation». De plus, des *focus groups* auraient pu être constitués à l'échelle de ce comité afin de discuter des problèmes rencontrés pendant le processus (5-A2).

Un représentant du promoteur a signalé l'apport de l'Association des commissaires industriels (l'ARCI) au sein du comité. Il se demande toutefois si le fait d'avoir un

chef d'entreprise n'aurait pas été une bonne chose, afin notamment «de mettre en relief la vision de l'entrepreneur par rapport aux pratiques de transmission de l'information, puis de discussion entre Alcan et les chefs d'entreprises.» (7-A2)

En résumé, certains répondants ont des réserves sérieuses en ce qui concerne la composition du comité, et cela tant au niveau des membres, dont l'objectivité est questionnée, qu'à celui des personnes – ou organismes – affectés ou concernés par la question des retombées économiques.

La troisième question posée sous le thème «mandat et composition du comité» était : *avez-vous senti le besoin d'avoir recours à des ressources externes au comité comme des experts ?* Trois des cinq personnes qui se sont prononcées sur cette question ont répondu négativement, mais avec les nuances suivantes. Un répondant souligne que, même si les membres du comité n'étaient pas des économistes chevronnés, «... il y avait quand même des gens relativement bien informés de la chose économique régionale.» (4-A2) De plus, à partir de l'information diffusée par le promoteur, les permanents du CRCO et les autres partenaires autour de la table «étaient en mesure de se faire une bonne vision des enjeux qui se faisaient à ce niveau-là.» (4-A3) Un autre répondant considère que, même s'il n'a pas senti le besoin de consulter des experts, «il n'est pas dit qu'à la lumière de l'expérience, on pourrait pas avoir un comité d'expert ou avoir accès à une expertise au niveau de trois ou quatre aspects d'un chantier comme celui-là.» (1-A3) Enfin, le troisième répondant mentionne qu'il est important de savoir de quoi on parle, et suggère de mettre à contribution l'Université du Québec à Chicoutimi pour faire un modèle utilisable pour les projets futurs, afin de s'assurer de la validité du mode de calcul des retombées économiques (3-A3).

Par ailleurs, un membre du comité considère qu'il aurait fallu dégager une ressource technique supplémentaire qui aurait eu la responsabilité d'analyser les appels d'offres aux fins d'identifier, parmi les entreprises régionales, des soumissionnaires potentiels. Le répertoire des entreprises constitue à cet égard un outil intéressant, mais néanmoins insuffisant compte tenu que la description des activités des entreprises y apparaissant

était sommaire et souvent incomplète (2-A3). Enfin, un dernier répondant aborde la question du recours à des experts externes sous l'angle du calcul des retombées par le promoteur.

Un mot sur le calcul, sur le calcul des pourcentages je me suis toujours posé des questions, pis je me les pose encore. Comment ça été calculé ? Quand on parle de calcul de maximisation y doit avoir beaucoup beaucoup d'éléments qu'on doit calculer, tenir compte, quand on fait un calcul comme ça. [...] Mais on n'a pas eu de contrôle là-dessus. (5-A3)

Il se pose deux questions à cet égard : 1) est-ce que le comité avait le moyen de vérifier ce calcul ? 2) Est-ce que cela faisait partie de son mandat ? Même s'il répond par la négative à ces deux questions ce dernier aurait quand même voulu savoir ce qui se passe ailleurs dans ce domaine (5-A3).

En résumé, il ressort des commentaires rapportés précédemment deux opinions. La première qui considère qu'il n'était pas nécessaire d'avoir recours à des experts même si cela pourrait être utile pour tirer des leçons de l'expérience vécue en vue de projets futurs. La deuxième, minoritaire, considère plutôt qu'il aurait fallu que le comité s'adjoigne les ressources nécessaires afin que ce dernier joue un rôle actif dans le processus d'appel d'offres et dans le calcul des retombées économiques.

4.2.2 Expérience au sein du comité

4.2.2.1 Contribution du comité au suivi des mesures de maximisation des retombées économiques

L'appréciation de la contribution du comité au suivi des mesures de maximisation des retombées économiques met en lumière différents aspects du rôle du comité à cet égard. Selon un premier répondant, la contribution du comité se situe dans le fait d'avoir réuni, sur une base régulière, les intervenants régionaux et le promoteur. Cela a permis de démontrer au promoteur que les gens du milieu étaient vigilants, incitant ainsi ce dernier à respecter ses engagements à l'endroit du milieu (1-C1).

Ça permettait aussi à Alcan d'être aussi vigilant, de sentir qu'on était là tout le temps, qu'on, ce n'était pas un rêve du temps des audiences [publiques du BAPE] pis après ça on s'en est parlé, pis après ça on vous donne le mandat, faites-en le plus possible pour la région, on se reverra dans quatre ans. Je pense que le rôle du comité, le rôle du comité avait un rôle d'imprimer une dynamique et de maintenir cette dynamique-là. (1-C1)

Toutefois, il avoue que l'expérience a été frustrante à cause de l'impossibilité d'avoir un accès direct aux documents d'appel d'offres pour vérifier le bien-fondé des plaintes formulées par les entreprises.

... on a eu parfois des retours des entrepreneurs qui nous appelaient, tu sais, ces entrepreneurs-là qui nous appelaient, donnaient un point de vue, qu'on n'était pas capable de vérifier si ce qu'on nous disait, c'était juste. (1-E1)

Le répondant mentionne également la rigidité de certaines règles de gestion des bassins de main-d'oeuvre établies à l'échelle provinciale, qui nuisent à l'admission de nouveaux travailleurs dans certains corps de métier en région. Malgré des discussions avec les parties intéressées, la sensibilisation à ce problème a été difficile à faire (1-E1). Par ailleurs, le répondant signale le rôle d'intermédiaire joué par le comité entre les autorités publiques et le promoteur dans certaines négociations. «Les nouvelles d'Alcan», point inscrit de façon récurrente à l'ordre du jour des réunions, était l'occasion pour le promoteur de faire part des difficultés rencontrées dans la réalisation du projet, et au comité de proposer son aide. (1-E1).

Un deuxième répondant considère que le comité a joué un rôle important au début ; il mentionne à cet égard la constitution d'un fichier d'entreprises régionales et les soirées d'information organisées conjointement avec le promoteur à l'intention des entreprises régionales. Par la suite, le rôle du comité a été plutôt limité, consistant à recevoir mensuellement les données compilées par le promoteur sur les retombées économiques régionales. De toute façon, ce dernier souligne qu'à ce moment-là, il était trop tard pour intervenir, voire pour favoriser des partenariats ou des alliances entre entreprises susceptibles d'augmenter leurs chances d'obtenir des contrats. À cet égard, le répondant considère que les intervenants régionaux ont été mis à contribution trop tard dans le processus. Il aurait fallu intervenir bien avant, soit au moment même où le projet a été

annoncé. Le comité de maximisation aurait dû être mis en place plusieurs mois avant. L'annonce tardive du choix de la technologie d'électrolyse par le promoteur a nui à l'établissement de rapprochements entre le détenteur de la technologie et les entreprises régionales pouvant éventuellement offrir des services de sous-traitance. Également, à l'instar du répondant précédent, ce dernier aurait souhaité avoir un accès à certaines informations, telles que la liste des soumissionnaires et les motifs justifiant le choix des adjudicataires. Il trouve regrettable que le promoteur ait refusé de donner accès aux documents d'appel d'offres (2-C1).

Je ne les ai pas trouvés... Ils [Alcan] ont suggéré des choses. Ils ont établi des choses au départ. Dans le fond le comité a appliqué ce que eux nous ont offert là. Ils n'ont pas changé rien de ce qui avait été... de ce qu'ils avaient prévu. (2-C2)

Un troisième répondant situe le rôle du comité au niveau de la surveillance du processus d'appel d'offres exercée par ses membres à partir des plaintes qui leur étaient adressées directement par des entrepreneurs mécontents.

Quand un entrepreneur y chiale, qui voulait pas, parce que les gens, il voulait pas chialer trop fort, parce qu'ils se disent, si je me mets mal avec Alcan, tu sais, il y a toujours la crainte... C'était quand même plus facile de chialer à un membre du comité. (3-B 1)

Le répondant contactait directement les représentants du promoteur pour obtenir des explications, qu'il retransmettait par la suite à l'auteur de la plainte. Ce dernier précise que s'il avait eu l'ombre d'un doute sur un dossier ou si les explications apportées n'avaient pas été satisfaisantes, il aurait soumis le problème au comité. Le comité aurait servi alors de levier politique pour réclamer éventuellement des correctifs. Mais cela ne s'est jamais produit, les explications apportées ayant toujours été satisfaisantes, et le processus d'appel d'offres s'étant déroulé sans «magouilles» (3-B1). Enfin, le répondant considère que le milieu en a eu «beaucoup plus que pour son argent». S'il avait été à la place du promoteur, ce dernier se demande s'il serait allé aussi loin, notamment sur le plan des ressources accordées pour compiler l'information sur le suivi des retombées. «J'ai trouvé que l'effort avait été sublime.» (3-E3)

Un quatrième répondant situe la contribution du comité dans sa permanence. Cela a permis de démontrer au promoteur le sérieux du suivi fait par le milieu régional. Face au milieu régional, «ça démontrait aux gens qu'on avait un œil sur l'ensemble du projet, sur l'avancement du dossier.» (4-C1) La présentation et l'analyse des résultats des retombées économiques à chaque mois était un bon exercice. «Poser les bonnes questions, puis ça nous aide à voir s'il y a un respect de la région, et de l'offre de la région.» (4-C1). Mais est-ce que l'accès au contenu des appels d'offres était nécessaire pour faire le suivi, voire pour déterminer les points forts et les points faibles des entreprises, se demande le répondant ? Cela aurait pu être intéressant, mais il rappelle du même souffle qu'Alcan est une entreprise privée et a déjà fait preuve de beaucoup d'ouverture en répondant aux questions et aux demandes d'information qui lui étaient adressées (4-C1).

Un cinquième répondant rappelle d'abord que les mesures de maximisation ont été négociées entre Alcan et des représentants de la Ville d'Alma, et que le mandat du comité s'inscrivait dans le cadre préétabli par ces derniers. Il note qu'il n'y a pas eu beaucoup de débat au sein du comité, et que le rôle du comité a consisté pour une part importante à rendre publique l'information transmise par le promoteur ; information sur laquelle le comité n'avait aucun contrôle puisqu'il s'agit de données qui émanent d'une entreprise privée.

On était donc comme un transmetteur d'information à l'échelle régionale. On n'avait aucun contrôle sur le contenu parce que c'est eux qui nous l'ont donné. Quand il y a eu une question un petit peu pointue, c'était pas possible. C'est tout à fait un peu normal avec une entreprise privée comme ça, il y a des intérêts. (5-B3)

Un sixième répondant se demande jusqu'où les membres du comité pouvaient aller dans leur demande d'accès aux documents d'appel d'offres.

On peut pas avoir la chèvre et le chou tout le temps. Un moment donné, il faut dire, ça c'est-tu dans le domaine du raisonnable ou dans le domaine du non raisonnable? [...] Jusqu'où on va sans briser ou altérer le climat qui existe ? Jusqu'où le comité, c'était dans son mandat de faire ça ? [...] Ce serait préférable d'en avoir plus, mais tu ouvres la porte à gros là. Tu ouvres la porte à gros. Pis es-tu conscient, es-tu dans le quotidien, c'est-tu toi qui gères les contrats, la vie sur le chantier, la capacité des entreprises à en faire plus... [...] Moi je pense, qu'être Alcan, j'aurais pas accepté ça.

Je pense que j'aurais pas accepté ça. J'essaie pas des protéger. J'essaie pas des protéger là. Mais je pense que j'aurais dit là, écoutez en c'est engagé à ça, ça, ça, ça. On respecte ça. Selon nous, on fait même plus un peu. (6-E2)

Selon un représentant du promoteur, le comité a joué un rôle de liaison important entre Alcan et les entreprises. La publication d'un répertoire d'entreprises constitue à cet égard un élément clé du travail du comité.

Si le comité n'avait pas existé «ça aurait été difficile, beaucoup plus difficile. Il aurait fallu qu'Alcan travaille à la pièce, pis Alcan aurait probablement eu de la misère à rejoindre tout le monde. [...] C'est sûr que c'est aidant pour la région. (7C1)

Aussi, selon ce dernier, le comité a joué un rôle extrêmement important de mobilisation du milieu au début. Par la suite, le rôle du comité a été plus restreint, Alcan ayant respecté ses engagements. Ce dernier signale également l'effort qu'a nécessité l'opération de colliger l'information transmise au comité. Pourquoi Alcan l'a-t-il fait ? Par volonté d'être ouvert avec le milieu.

La région demandait beaucoup, pis je pense qu'Alcan avait pas le choix. T'as suivi les audiences publiques... [...] C'était clair qu'on avait un rôle à jouer et qu'on devait s'impliquer là-dedans. (7-D1)

Toutefois, ce dernier rappelle qu'Alcan est une entreprise privée et que l'information sur les appels d'offres est un enjeu stratégique pour l'entreprise. Il n'était donc pas question de révéler le détail de leur contenu. Enfin, le représentant du promoteur signale le rôle d'intermédiaire qu'a joué le comité entre Alcan et les autorités publiques à diverses occasions.

Il se trouve qu'autour de la table, il y a des gens qui ont une influence politique importante. Pis ces gens-là se sentent automatiquement interpellés, parce que, dans le fond, ils se disent, si le projet va mal, par extension il va y avoir moins de retombées économiques, que la construction va moins bien fonctionner. Alors ces gens-là se sentaient interpellés d'intervenir. (7-B3)

De toute façon, certains d'entre eux devaient intervenir du fait de leurs responsabilités publiques à l'extérieur du comité.

En résumé, il ressort des commentaires recueillis que le comité a exercé son rôle de surveillance de l'application des mesures de maximisation des retombées économiques auprès du promoteur et a montré à ce dernier que le milieu était sérieux. Toutefois, certains ont déploré l'impossibilité d'avoir accès à certaines informations contenues dans les documents d'appel d'offres, ce qui aurait permis de faire des vérifications directement plutôt que de passer par le représentant du promoteur. L'accès à l'information a été évoqué également dans la perspective de permettre au comité de jouer un rôle plus actif auprès des entreprises dans le processus d'octroi des lots. Sur le plan des actions, le comité a été actif au début en établissant une liste des entreprises à l'échelle régionale, mais par la suite son rôle a été plutôt limité à recevoir les données sur les retombées économiques régionales et à les rendre publiques. L'accès à ces données a été soulevé par un répondant qui considère que le comité n'avait pas de contrôle sur le mode de calcul ; mais les opinions divergent entre les membres sur cette question. Certains considèrent qu'Alcan, en tant qu'entreprise privée, n'avait pas à dévoiler toute l'information qu'elle détenait.

4.2.2.2 Quelques remarques

À l'issue de son expérience au sein du comité, un répondant retient qu'il y a eu une bonne concertation : «Il n'y a pas eu, entre guillemets, de «bisbille» entre les parties. Tout le monde a compris quel était son rôle.» (1-D1) De plus, le comité est un bon exemple de concertation à l'échelle d'un projet concerté. Habituellement, on fait de la concertation autour de plans, autour de concepts, mais pas autour de projets concrets. L'expérience acquise dans le cas du projet Alma servira dans des projets futurs. Enfin, le comité a été l'occasion, pour les intervenants du milieu y participant, de mieux se connaître. «C'est comme des joueurs d'équipes différentes qui se connaissent comme joueurs, mais qui ne jouent pas ensemble.» (1-D1) Le comité a créé une dynamique entre les membres du comité qui n'existait pas avant, et cela même s'ils s'étaient rencontrés à quelques reprises dans le passé.

Un autre répondant souligne l'importance de la formation. Il aurait souhaité avoir plus de temps pour acquérir des connaissances dans le domaine de la maximisation des retombées économiques, dont il ne maîtrise pas encore les notions de base. «Quand on parle de maximisation, on parle de quoi, ça implique quoi ? Peut-être que là, on aurait remis en cause la représentativité du comité en partant.» (5-D2) Peut-être que la dynamique au sein du groupe aurait été différente ; il n'y a pas eu de débat. Le but des débats n'aurait pas été d'attaquer le promoteur, mais de développer une expertise. Néanmoins, l'expérience acquise va servir pour les projets futurs, et propose la création d'un comité permanent de maximisation des retombées économiques ou d'un comité de vigie régional, qui aurait pour mission de repérer des projets en vue de «perfectionner les mesures» de maximisation (5-D2).

Un autre répondant suggère également d'appliquer l'expérience acquise à des projets futurs, mais également à la création d'un comité de maximisation pour la phase opération du projet Alma.

Il ressort donc des commentaires des répondants, sur l'ensemble des questions posées, les éléments suivants :

Composition et mandat du comité :

- Mandat du comité : La perception du mandat du comité comporte de nombreuses variantes. Selon un répondant, le promoteur a joué un rôle important dans la création du comité, qualifiant même son rôle de porte-parole d'Alcan dans la région.

Cette caractérisation du rôle du comité questionne sur la perception par certains répondants du rôle du comité et de son indépendance par rapport au promoteur.

- Composition du comité : Certains répondants ont exprimé de sérieuses réserves quant à la composition du comité et questionnent l'indépendance de ses membres compte tenu de leurs intérêts dans la réalisation du projet et/ou de leurs rapports avec le promoteur. Plusieurs suggestions sont faites relativement à ce que le comité soit composé de personnes neutres disposant de connaissances dans le domaine de l'économie.

D'autres suggestions vont dans le sens d'élargir la composition du comité à la participation des personnes ou organismes affectés ou concernés par la question des retombées économiques.

Par ailleurs, même si la question de la compétence de ses membres n'est pas remise en cause, certains répondants aurait souhaité la participation d'experts au comité ou l'évoquent comme une possibilité dans des projets futurs.

Les commentaires de certains répondants soulèvent la question de la crédibilité du comité. Cette crédibilité dépend de l'indépendance de ses membres par rapport au promoteur et de l'absence d'intérêt dans le projet. Elle repose également sur la capacité de ces derniers, en termes de compétence, à faire le suivi des retombées économiques. Sans remettre en cause leur propre compétence, les commentaires des répondants traduisent une préoccupation à cet égard.

Appréciation du travail du comité :

La contribution du comité au suivi des mesures de maximisation s'est exercée à travers la divulgation, à chaque mois, d'un bilan sur les retombées économiques du projet, et la possibilité de poser des questions au promoteur sur les résultats obtenus, le choix des adjudicataires et l'application des mesures de maximisation.

Toutefois, plusieurs insatisfactions ressortent des commentaires recueillis. Certains ont déploré l'impossibilité d'avoir accès à certaines informations dans les documents d'appel d'offres ; informations qui auraient permis de vérifier directement le bien-fondé des plaintes reçues et de voir les points forts et les points faibles des entreprises régionales. Mais les membres du comité ne s'entendent pas sur l'obligation du promoteur de donner accès à cette information. Les autres irritants identifiés par les répondants sont la rigidité de certaines règles de gestion des bassins de main-d'œuvre à l'échelle provinciale et la difficulté de favoriser des partenariats et des alliances entre entreprises compte tenu de l'effet conjugué de l'intervention tardive du comité dans le processus d'appel d'offres et du retard dans l'annonce par le promoteur du choix de la technologie d'électrolyse.

Les commentaires recueillis auprès des répondants font ressortir les divergences d'opinion au sein du comité concernant la portée du suivi. Certains auraient souhaité une participation plus active du comité dans le suivi de l'application des mesures de maximisation en intervenant auprès des entreprises afin d'améliorer leur performance dans le processus d'appel d'offres. Ces divergences n'ont pas été résolues.

Quelques remarques

Un répondant a mentionné, comme retombée positive de la création du comité, la concertation entre les acteurs régionaux.

Jusqu'à quel point y a-t-il eu concertation entre les membres du comité? La demande d'accès à certaines informations contenues dans les documents d'appel d'offres, et dont nous avons fait état précédemment, tend à démontrer le contraire; cette demande, qui ne semble pas avoir été discutée au préalable entre les membres du comité, révèle plutôt les divergences d'opinion au sein du comité concernant la portée du suivi.

Un autre répondant souligne l'importance de la formation, suggérant qu'une meilleure maîtrise des notions de base en ce qui concerne le calcul des retombées économique aurait pu avoir une influence sur la dynamique au sein du comité; dynamique qui se caractérise par l'absence de débat.

L'effet conjugué de l'absence d'une compréhension partagée et maîtrisée du mode de calcul des retombées économiques et la prise en charge, par le promoteur, de l'ensemble des opérations à cet égard ne favorise pas l'implication active des membres du comité dans le suivi des retombées économiques.

CHAPITRE 5

ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS

5.1 ANALYSE DE LA PARTICIPATION SUR LE PLAN DES CONDITIONS DE LA PARTICIPATION

L'étude des conditions de la participation vise à déterminer la nature de l'opportunité de participation offerte aux acteurs sociaux : les participants, le moment de la participation dans le processus décisionnel, le mode participatif, la portée de la participation, etc. Pour étudier les conditions de la participation, nous nous intéressons à la théorie de l'action communicative «Theory of Communicative Action (TCA)» d'Habermas, et plus particulièrement de l'application de Webler et Tuller (2000), qui proposent un modèle basé sur deux méta critères : l'équité et la compétence.

5.1.1 Équité du processus

À titre de rappel, la notion d'équité, selon Webler et Tuller (2000), a trait à ce que les gens sont autorisés à faire dans un processus décisionnel délibératif et, partant, aux possibilités qui leur sont offertes à cet égard, à savoir :

- d'être présent,
- de s'exprimer,

- de participer aux discussions (demander des clarifications, s'opposer, questionner, débattre),
- de participer à la prise de décision (résoudre les désaccords et clore la controverse).

La participation à la prise de décision peut prendre différentes formes selon les étapes du processus d'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) : le cadrage, la réalisation de l'étude d'impact et le suivi. À l'étape du cadrage, la décision porte sur la détermination des grands enjeux soulevés par le projet et la portée de l'étude d'impact¹. À l'étape de la réalisation de l'étude d'impact, la décision porte sur l'identification et l'évaluation des impacts, ainsi que la proposition de mesures d'atténuation et de bonification, de mesures de suivi ou de modifications au projet. À l'étape du suivi, la décision dépend de l'activité en cause. En ce qui concerne la surveillance des paramètres, la décision porte sur la désignation préalable des paramètres environnementaux et sociaux à partir desquels seront mesurés les changements attribuables spécifiquement au projet. En ce qui concerne la surveillance de la conformité, la décision porte sur les mesures à prendre en cas de non-respect des activités aux normes réglementaires et autres conditions de réalisation du projet énoncées dans le décret gouvernemental. Quant à la surveillance des impacts, la décision porte sur l'identification des impacts non prévus², l'évaluation des impacts non prévus, des impacts imprévus³ et l'adoption de mesures d'atténuation ou autres. Ces précisions étant apportées, quelle est la nature des possibilités de participation offerte aux personnes affectées ou intéressées?

¹ En anglais on utilise l'expression «terms of reference».

² C'est-à-dire les impacts qui n'ont pas été identifiés dans l'étude d'impact.

³ C'est-à-dire les impacts qui ont été identifiés dans l'étude d'impact mais dont l'impact dépassent ce qui avait été envisagé dans l'étude d'impact.

5.1.1.1 Pré-consultation du promoteur

D'abord, en ce qui concerne «la possibilité d'être présent», la pré-consultation excluait une partie importante des personnes potentiellement affectées par la réalisation du projet. En effet, dans la catégorie «résidents» la pré-consultation visait en priorité les résidents des secteurs limitrophes, c'est-à-dire les secteurs situés dans la périphérie immédiate du site industriel. Dans le rapport de pré-consultation, le promoteur n'apporte pas d'explication sur les raisons de ce choix (Alcan 1997a, annexe B). Pourtant, plusieurs travaux, directement en lien avec le projet, ont été réalisés un peu partout sur le territoire de la ville d'Alma; travaux qui se sont avérés à l'origine de nombreuses nuisances non prévues dans l'étude d'impact.

Par ailleurs, selon le canevas des rencontres, les participants avaient la possibilité de demander des clarifications, de s'opposer et de questionner. Le promoteur faisait une présentation de son projet suivie d'une période d'échange durant en moyenne une heure.

Quant à la prise de décision, la pré-consultation a-t-elle contribué à l'identification des enjeux et à la structuration de l'étude d'impact? L'absence d'indication concrète quant à la méthode utilisée pour intégrer l'information en provenance des participants et la structuration du rapport de pré-consultation par problèmes évoqués et réponses apportées suggèrent que nous soyons en présence d'une démarche de communication plutôt qu'une démarche d'identification et d'évaluation des incidences sociales et environnementales du projet. Aussi, la pré-consultation a servi au promoteur afin de diffuser l'information sur le projet et à identifier les problèmes pouvant constituer des irritants susceptibles d'en compromettre l'acceptabilité sociale plutôt qu'à structurer le contenu de l'étude d'impact. Au sujet des réponses, elles portent surtout sur les dimensions techniques du projet telles que la performance de la technologie d'électrolyse.

5.1.1.2 Enquête et audience publiques du BAPE

En ce qui concerne la possibilité d'être présent et de s'exprimer, outre les dispositions de l'article 13 du règlement sur l'évaluation, prévoyant que le demandeur doit expliciter les motifs de sa demande et justifier son intérêt par rapport au milieu touché par le projet, sur le plan formel, l'accessibilité au dispositif ne souffre pas de limite. Une fois la demande d'enquête et d'audience publiques acceptée par le ministre, toutes les personnes affectées ou concernées par le projet peuvent participer. Également, la première partie de l'enquête et de l'audience publiques offre la possibilité aux intervenants de demander des clarifications et de questionner, et la deuxième partie leur permet d'exprimer leur point de vue, de s'opposer et de faire des propositions.

Toutefois, la participation au processus menant à la décision comporte certaines limites. D'abord, le positionnement de l'enquête et l'audience publiques du BAPE, à cause de sa position à la fin du processus d'évaluation diminue l'influence que peuvent avoir les participants, notamment sur la structuration de l'étude d'impact. De plus, il revient à la commission de rapporter les préoccupations exprimées et de faire des recommandations⁴ au ministre de l'Environnement, qui s'en inspirera pour faire ses recommandations au Conseil des ministres, à qui revient le pouvoir d'autoriser le projet et de décider des conditions de sa réalisation. Il n'y a pas de participation du public à cette étape du processus.

5.1.1.3 Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE)

Sur le plan de la composition du comité, rappelons d'abord que seuls les résidents des secteurs limitrophes au site industriel sont représentés au sein du comité. En plus de ne pas avoir de représentant en titre, les intérêts des résidents d'Alma et des

⁴ Les constats, opinions, suggestions, décisions en ce qui concerne les questions litigieuses et demandes à l'intention du promoteur sous la forme de mesure d'atténuation et de bonification, mesure de suivi ou de modifications au projet que comportent les recommandations de la commission ne sont pas soumises aux participants avant la publication du rapport.

municipalités limitrophes ne sont pas représentés au sein du comité en raison de sa juridiction territoriale limitée aux activités se déroulant sur le site du complexe industriel et dans sa périphérie immédiate. Ces particularités constituent une sérieuse limitation à la «possibilité des personnes potentiellement affectées ou concernées par les activités d’être présentes».

Par ailleurs, lors des réunions, les membres du comité peuvent demander des clarifications ainsi que questionner le promoteur et les autorités municipales sur diverses dimensions du projet et sur les activités de construction. Ceux-ci peuvent également inscrire quelque sujet que ce soit à l’ordre du jour.

Quant à la prise de décision, le CASE ne possède aucune personnalité juridique distincte de ses membres. Le comité ne possède pas de pouvoir de recommandation autonome. Les membres du comité font des commentaires ou des suggestions et expriment des opinions mais le choix des mesures à prendre ou autres actions est assumé par le promoteur ou la Ville d’Alma, et soumis subséquemment au comité pour fins d’information. En ce qui concerne l’aménagement hors site, une démarche plus formelle de consultation a été entreprise par le promoteur. Cependant, plusieurs modifications ont été apportées au projet subséquemment sans que le comité ne soit consulté.

5.1.1.4 Comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques

En ce qui concerne la possibilité d’être présent, le processus de création du comité n’était pas ouvert à la participation de toutes les personnes ou organismes intéressés ou affectés par la question. Dans les faits, plusieurs acteurs importants étaient absents de la composition du comité comme l’ont évoqué certains membres du comité.⁵

⁵ Les propositions faites à cet égard sont les suivantes :

1. participation des organismes oeuvrant dans le domaine des relations de travail (1-A2);

Quant à la possibilité de s'exprimer et de participer aux discussions, celle-ci était limitée par le rôle du comité tel que défini dans le Plan d'action présenté le 4 mars 1998. Une fois le processus d'appel d'offres démarré, celui-ci consistait essentiellement à recevoir l'information que le promoteur avait accepté de rendre disponible pour les fins de faire le suivi des retombées économiques et de surveiller l'application des mesures de maximisation à partir du bilan mensuel des lots octroyés et des plaintes des entreprises. Sans accès aux données contenues dans les documents d'appel d'offres, la possibilité de demander des clarifications, de questionner le promoteur et de débattre était limitée. Même si le promoteur a toujours répondu aux questions du comité, un répondant a déploré ne pas pouvoir vérifier directement le bien-fondé des plaintes des entreprises à partir des données pertinentes.⁶

En conclusion, les dispositifs participatifs analysés comportent de nombreuses lacunes quant à l'équité, tel que définie par Webler et Tuller (2000). Ces lacunes sont:

- transparence du processus d'identification des participants : critères préétablis pour déterminer la composition du comité, choix des membres selon un processus connu et ouvert à la participation des personnes concernées ou affectées,
- pertinence de l'information diffusée, et
- transparence du processus de traitement de l'information aux fins de faire l'évaluation et le suivi des incidences sociales et environnementales.

-
2. élargissement du comité à la participation des «gens neutres» ayant des connaissances dans le domaine économique (2-A2);
 3. création d'un sous comité composé de gens du milieu : entreprises, centres locaux de développement (CLD), chambres de commerce, associations de fabricants, etc. (5-A2);
 4. accès à un comité d'expert pour obtenir une expertise sur deux ou trois aspects du chantier (1-A3).

⁶ Cette remarque ne met pas en cause le bien-fondé de la décision du promoteur de rendre ou non cette information disponible. Elle constate simplement les conséquences de l'inaccessibilité de certaines informations sur la possibilité de questionner et de débattre au sein du comité.

5.1.2 Compétence du processus

Selon Webler et Tuler (2000), la compétence se rapporte à :

- la capacité du processus mis en place de permettre la construction de la meilleure compréhension possible, et
- une compréhension partagée par les participants compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles au moment de l'intervention.

Les pré-requis à l'atteinte de cet objectif sont l'accès à l'information et à son interprétation et l'utilisation des meilleures procédures disponibles pour la sélection de la connaissance⁷. Aussi, dans le contexte particulier du cas à l'étude, la question qui se pose est la suivante : est-ce que les dispositifs de consultation permettaient d'acquérir la meilleure compréhension possible du projet soumis et de ses incidences sociales et environnementales ?

5.1.2.1 Pré-consultation du promoteur

Au moment de la pré-consultation, l'information sur le projet se limite à la description de ses principales composantes et de certaines conséquences inhérentes à la nature de l'activité en cause. Néanmoins, la pré-consultation constitue une première occasion d'identifier les enjeux du projet à partir des préoccupations exprimées par les participants en vue de structurer le contenu de l'étude d'impact. La construction de la meilleure compréhension possible du projet s'appuie donc sur la description du projet faite par le promoteur et la connaissance partagée des participants des enjeux du projet. Or, la formule adoptée par le promoteur comporte à cet égard de nombreuses lacunes.

D'abord, le promoteur a choisi une approche consistant en des rencontres par petits groupes de trente personnes, sur invitation et par thèmes. Selon ce dernier, cette façon de faire favorise les échanges. Cependant, les rencontres par petits groupes ont pour effet de concentrer les échanges sur les préoccupations très ciblées des

⁷ «Use of the best available procedures of knowledge selection» (Webler et Tuler 2000, p.571)

intervenants (par thèmes) présents (petits groupes) et la recherche de solutions à leurs préoccupations particulières. De plus, les participants n'ont pas accès au contenu des autres rencontres.

Le rapport de pré-consultation annexé à l'étude d'impact, qui présente un sommaire par thèmes des préoccupations exprimées et des réponses apportées par le promoteur, est insuffisant car il intervient trop tard dans le processus pour donner aux participants une compréhension partagée des enjeux aux fins d'avoir une influence sur la structuration de l'étude d'impact. Du reste, le fait de répondre aux questions des intervenants et d'apporter des solutions aux problèmes soulevés ne constitue pas en soit une démarche de construction de la connaissance, mais plutôt une démarche de résolution de problèmes prise en charge par le promoteur.

5.1.2.2 Enquête et audience publiques du BAPE

À la différence de la pré-consultation, les participants à l'enquête et l'audience publiques du BAPE ont à leur disposition, dans sa version intégrale, l'étude d'impact du promoteur et les documents afférents. Mais est-ce que ces documents permettent aux participants d'acquérir la meilleure compréhension possible du projet et de ses impacts?

L'étude d'impact comporte de nombreuses lacunes sur les plans de la structuration de l'information et de l'analyse des incidences sociales du projet susceptibles de nuire à l'atteinte de cet objectif. La structuration de l'information permet difficilement d'identifier les enjeux du projet. Ensuite, l'analyse des incidences sociales décrit les changements matériels ou directs plutôt que les effets humains/sociaux qui découlent de ce changement. Enfin, l'enquête et l'audience publiques du BAPE n'ont pas permis de combler les lacunes de l'étude d'impact sur le plan de l'identification et de l'évaluation des incidences sociales et environnementales du projet, et cela d'autant plus qu'une part importante des

considérations soulevées par les intervenants à cet égard sont demeurées partiellement ou non analysées.

Enfin, une autre composante du processus rendant difficile la construction d'une compréhension partagée (par les participants) des impacts du projet concerne la circulation de l'information. L'audience est publique et ceux qui ne peuvent assister à toutes les séances ont accès à un verbatim. Cependant, comme l'a démontré le cas à l'étude, l'information ne circule pas nécessairement entre les participants d'une étape à l'autre du processus; les considérations soulevées en première partie de l'audience ne sont pas nécessairement connues des participants à la deuxième partie de l'audience. Tel qu'il a été mentionné précédemment, seulement sept des quarante-deux personnes ayant fait une intervention verbale ou écrite en deuxième partie sont intervenues à la première partie de l'audience. À défaut de mesures plus spécifiques à cet égard, il est difficile de soutenir que les trente-cinq intervenants à la deuxième partie qui ne sont pas intervenus à la première partie en connaissent le contenu, et cela d'autant plus que, comme nous l'avons souligné, pour comprendre certaines problématiques il faut avoir assisté à plusieurs séances⁸ ou avoir pris connaissance de l'ensemble du verbatim, ce qui n'est pas possible pour tous.

D'ailleurs, il est intéressant de noter que la problématique des particules fines et ses effets potentiels sur la santé ne fait absolument pas partie des préoccupations exprimées par les intervenants à la deuxième partie alors qu'à la lumière des informations même partielles qui émanent de la première partie de l'audience, celle-ci pouvait constituer un enjeu du projet. Il ressort plutôt, des commentaires exprimés, que l'usine de remplacement est plus performante, notamment en raison de la diminution des émissions de certains contaminants par tonne d'aluminium produite.

⁸ Pour comprendre la problématique des particules fines sur la santé et le risque que cela représente dans le projet à l'étude, il faut avoir assisté ou pris connaissance du verbatim des séances de l'après-midi et de la soirée du 11 juin 1997, ainsi que celle du 12 juin en soirée, ce qui n'est pas toujours possible à tous.

Cela constitue peut-être un indice que la circulation de l'information s'avère défailante.

5.1.2.3 Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE)

Est-ce que le processus mis en place par la création du comité CASE permet à ses membres d'acquérir la meilleure compréhension possible du projet et des incidences sociales et environnementales du projet aux fins d'en faire le suivi? Nous répondons par la négative, à cause de l'absence d'un processus systématique de suivi des impacts. Aussi, par exemple, les changements suscités par l'augmentation de la circulation dans certains secteurs de la ville tels que le niveau de bruit élevé, la présence de poussière de sable, le danger pour la sécurité des résidents dans certains quartiers ainsi que les conséquences sociales de ces changements, soit la perte de sommeil, l'augmentation du stress et le changement des habitudes de vie n'ont pas été documentés, ni évalués. Les problèmes de sécurité et de détérioration de la qualité de vie résultant de la circulation intensive de véhicules lourds sur le réseau routier local évoqués par plusieurs résidents n'ont jamais été l'objet d'une enquête rigoureuse : avaient-ils, oui ou non, raison de s'inquiéter ? Le cas du rang Scott a été beaucoup publicisé suite aux actions du comité des résidents, mais que dire des populations riveraines des autres rues, également affectées par la circulation intensive? Ce n'est pas parce que ces derniers ne se sont pas manifestés qu'il n'y a pas d'incidences.

De plus, il n'y a pas eu de processus systématique d'intégration des données nouvelles. Aussi, par exemple, les résultats des études réalisées dans le cadre du programme de modélisation du suivi des impacts sociaux de l'aluminerie d'Alma (MSIAA), qui ont été diffusés en continu auprès du CASE, sont demeurés inutilisés pour les fins du suivi. Notons également que les préoccupations, suggestions ou recommandations exprimées lors de la pré-consultation, ainsi que lors de l'enquête et de l'audience publiques du BAPE, n'ont fait l'objet d'aucun suivi.

5.1.2.4 Comité de suivi des mesures de maximisation des retombées économiques

L'accès restreint aux données constitue certainement une limite importante à l'acquisition de la meilleure compréhension possible des incidences du projet quant aux retombées économiques pour la région, à l'effet des mesures de maximisation à cet égard et aux facteurs influençant la performance des entreprises régionales dans le processus d'appel d'offres. En ce qui concerne les retombées économiques régionales, les bilans mensuels et trimestriels des lots octroyés et produits par le promoteur ne comportent pas le montant exact des fuites. Il est donc difficile pour le comité de savoir dans quels domaines d'activité la région est la plus performante. Qui plus est, comme il a été mentionné précédemment, les membres du comité ne possédaient pas tous la même compréhension des méthodes de calcul des retombées économiques en général et de celle utilisée par le promoteur pour calculer leur répartition par territoire en particulier. Cette question est demeurée non résolue. Également, le comité ne disposait d'aucune information pour mesurer l'efficacité des mesures de maximisation prises individuellement. Enfin, le refus du promoteur de donner accès à l'information contenue dans les documents d'appel d'offres rendait impossible l'analyse des facteurs affectant la performance des entreprises régionales dans le processus d'appel d'offres et, partant, empêchait que l'on puisse intervenir auprès de ces dernières pour apporter certains correctifs ou évaluer la justesse des plaintes reçues. Les études réalisées dans le cadre du projet MSIAA sur la question des retombées économiques, dont l'enquête sur les entreprises, ont été diffusées auprès du comité mais n'ont pas été utilisées pour les fins du suivi, sinon comme référence pour la réalisation de son rapport final.

En conclusion de la présente section, plusieurs lacunes ont été identifiées, constituant des obstacles à la construction de la meilleure compréhension possible et une compréhension partagée des enjeux du projet et de ses impacts. À l'étape de l'évaluation, les intervenants ne disposent pas de l'information pertinente pour identifier les enjeux du projet à cause de l'absence de données ou parce que

l'information est dispersée. À l'étape du suivi, les comités ne disposent pas de l'information pertinente en raison de l'absence de processus systématique d'enquête permettant de mesurer les incidences sociales et environnementales des changements engendrés par les activités de construction (CASE) ou de l'accès limité à certaines données pertinentes au suivi (CRCD).

5.2 ANALYSE DE LA PARTICIPATION SUR LE PLAN DE LA CONDUITE DES ACTEURS

Dans notre projet de thèse, nous avons envisagé d'appliquer l'analyse organisationnelle à l'étude de la conduite des membres des comités de suivi, postulant que ces derniers constituaient des systèmes d'action concrets⁹. Cependant, l'analyse du cas à l'étude nous incita à réviser ce postulat, constatant que les dispositifs participatifs mis en place dans le cadre de l'application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE), incluant les comités de suivi, n'ont constitué que l'extension d'un système d'action existant.

Un système d'action concret se caractérise par : 1) l'interdépendance des acteurs; 2) la création d'une norme sociale qui détermine les règles du jeu à travers lesquelles les calculs rationnels stratégiques des acteurs se trouvent intégrés. Dans un contexte d'interdépendance, chaque acteur a besoin de l'autre pour atteindre ses objectifs. Dans le cas à l'étude, le promoteur voulait maintenir de bonnes relations avec la communauté et avait besoin de son appui pour réaliser le projet. Il avait également besoin des autorités municipales pour faciliter la réalisation du projet et en assurer l'acceptabilité sociale. La communauté avait besoin du promoteur et de son projet pour assurer sa survie. Elle avait besoin de la Ville d'Alma comme représentant de ses intérêts auprès du promoteur. La Ville d'Alma souhaitait que l'usine de remplacement soit construite sur son territoire en raison de ses retombées fiscales importantes et avait besoin de l'appui de la communauté à cet égard.

⁹ Voir chapitre 1, p. 72

En ce qui concerne la norme sociale, le compromis maintes fois exprimé implicitement ou explicitement par les participants à l'enquête et l'audience publiques du BAPE, au sein du comité de suivi et lors de controverses, consiste en la proposition suivante :

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

Les dispositifs participatifs s'inscrivaient dans la continuité de ce compromis, dont l'application a été assurée par la Ville d'Alma et le promoteur, avec l'assentiment implicite et explicite des participants.

Dans le contexte, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) a créé une *zone d'incertitude*¹⁰ en faisant intervenir de nouveaux acteurs – MEF, BAPE, Conseil des ministres, experts, acteurs sociaux – et en introduisant de nouvelles considérations. Il est important de rappeler à cet égard que les discussions entre la Ville d'Alma et le promoteur remontent au début des années quatre-vingt, moment où une modification au zonage d'une partie importante de l'Île d'Alma avait été faite afin de favoriser la réalisation du projet sur le territoire de la municipalité. Lors de la relance du projet, les discussions entre la Ville d'Alma et le promoteur se poursuivirent et s'élargirent à des considérations comme les mesures de maximisation des retombées économiques à l'échelle locale et l'aménagement des infrastructures nécessaires à la réalisation du projet. Aussi, la question que nous nous posons consiste à savoir comment ont réagi les acteurs du

¹⁰ Voir chapitre 1, p.74

système d'action existant à cette situation? Est-ce que la communauté a saisi l'opportunité offerte par la PÉEIE pour introduire de nouvelles considérations et formuler de nouvelles demandes?

Un des postulats énoncés dans la littérature est à l'effet que l'évaluation environnementale et les dispositifs participatifs afférents peuvent favoriser le développement viable des communautés et une maîtrise sociale du changement en apportant des informations sur les incidences environnementales et sociales d'une intervention et en élargissant l'accès au processus décisionnel par la participation de personnes concernées ou affectées. Quel usage a-t-on fait de cette information? L'application de la PÉEIE a-t-elle suscité un processus de questionnement collectif sur les avantages et les coûts de l'intervention pour la communauté? À quelles actions l'application de la PÉEIE a-t-elle donné lieu? Le milieu a-t-il joué un rôle plus actif dans la détermination des conditions de réalisation du projet?

Pour répondre à ces questions, nous analysons la conduite des acteurs, du promoteur, de la Ville d'Alma et de la communauté par rapport à quatre lieux de participation : la pré-consultation du promoteur, l'enquête et l'audience publiques du BAPE, le comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE) et le comité de suivi des mesures de maximisation des retombées économiques.

5.2.1 Promoteur

Le promoteur a été un participant volontaire et actif à tous les dispositifs participatifs mis en place en marge de la réalisation de son projet, à commencer par la pré-consultation. La pré-consultation réalisée par le promoteur donne suite à une recommandation contenue dans la directive du ministère de l'Environnement (MEF) suggérant à ce dernier de consulter la population tôt dans le processus d'évaluation des impacts. À première vue, la suggestion de tenir une consultation apparaît comme une contrainte qui augmente la zone d'incertitude du promoteur parce qu'elle donne l'opportunité aux acteurs sociaux d'intervenir tôt dans le processus d'ÉIE, voire

d'intervenir dans la structuration de l'étude d'impact. Néanmoins, ce dernier initia une opération d'envergure qui lui permit d'établir un premier contact avec une gamme élargie de personnes ou d'organismes potentiellement affectés ou concernés par le projet. Sur le plan des avantages, la pré-consultation lui a permis d'acquérir une connaissance assez précise des irritants susceptibles de nuire à l'acceptabilité sociale du projet et d'y apporter des réponses avant la tenue possible d'une audience publique sur laquelle ce dernier possède en principe moins de contrôle.

Quant à l'enquête et l'audience publiques du BAPE, le promoteur s'est lui-même porté demandeur d'enquête et d'audience publiques, alléguant la nécessité d'obtenir un consensus plus large autour de son projet. Cette initiative est inhabituelle, les promoteurs cherchant plutôt à éviter l'audience publique à cause de son caractère imprévisible. Sur le plan des avantages, l'enquête et l'audience publiques semblent avoir été un atout pour le promoteur, qui a obtenu la confirmation de l'acceptabilité sociale du projet. D'ailleurs, ce dernier utilisa le rapport de la commission comme source supplémentaire de légitimation, s'y référant dans ses relations avec le milieu, notamment lors de la controverse sur la réfection des lignes de transport d'énergie dans le quartier Isle-Maligne. À cette occasion, il a rappelé aux résidents que la problématique des champs magnétiques, relativement à leurs effets sur la santé, avait été discutée lors de l'audience, et que la démonstration avait été faite que les champs magnétiques générés par les nouvelles installations respectent les normes en vigueur. Également, le promoteur s'est référé à l'enquête et l'audience publiques du BAPE à plusieurs reprises lors des réunions du CASE.

Par ailleurs, la création du CASE répond en partie à une recommandation de la commission du BAPE pour la création d'un comité de suivi environnemental. Cependant, cette question avait été l'objet de discussions entre le promoteur et la municipalité d'Alma, de façon concomitante à l'enquête et l'audience publiques. Le promoteur s'est beaucoup impliqué dans les activités du CASE en diffusant une information abondante sur le projet et les activités de construction et en organisant

des séances de formation et des visites du site à l'intention du comité. Sur le plan des avantages, le CASE a permis au promoteur d'établir un lien de communication privilégié avec les résidents des secteurs limitrophes au site industriel, susceptibles d'être les plus affectés par les activités de construction et d'exploitation du complexe industriel, en:

- diffusant l'information sur le projet,
- vérifiant la pertinence des actions prises ou des actions à prendre,
- améliorant ses stratégies de participation avec le milieu, et
- augmentant sa crédibilité en associant le comité à ses activités de communication avec le milieu (participation des membres du comité aux séances d'information organisées à l'intention des voisins, présence des membres du CASE lors de rencontres entre les représentants du promoteur et certains citoyens).

Aussi, en principe, le CASE a réduit l'incertitude liée à des actions spontanées d'individus ou de groupes en donnant un autre lieu d'expression aux personnes ou organismes affectés ou intéressés par le projet. Il a toutefois été difficile d'établir le rôle effectif du CASE compte tenu de l'absence de données précises, voire mesurables sur les activités «informelles» des membres du comité à cet égard. De plus, les citoyens, particulièrement en situation de controverse, s'adressaient directement au promoteur, aux autorités politiques locales ou aux agences gouvernementales.

Quant au comité de suivi des mesures de maximisation des retombées économiques, sa création répond en partie à une demande du promoteur pour que soit formé un tel comité à l'échelle de la région, et à une recommandation de la commission du BAPE à cet effet. Comme dans le cas du CASE, le promoteur s'y est beaucoup impliqué en affectant des ressources humaines pour compiler les données sur les retombées économiques et pour répondre aux questions des membres du comité. Sur le plan des avantages, le comité a permis au promoteur d'établir un lien de communication privilégié entre le promoteur et les représentants de certaines instances politiques et

administratives de la région et de la Ville d'Alma. Le comité a été un atout pour le promoteur comme:

- porte-parole du milieu et responsable de la diffusion de l'information sur les retombées économiques du projet;
- point de réception et de gestion du mécontentement des entrepreneurs régionaux;
- levier de pression politique dans certaines situation (litiges opposant le promoteur et le ministère de l'Environnement, conflit de travail)

Maintenant, quels sont les avantages tirés par la Ville d'Alma des dispositifs participatifs?

5.2.2 Ville d'Alma

Pour autant que nous considérons que les intérêts du promoteur et de la Ville d'Alma convergent quant à la réalisation du projet, les consultations comportent essentiellement les mêmes avantages et les même inconvénients. Il est de l'intérêt de la Ville d'Alma comme du promoteur que les irritants susceptibles de compromettre la réalisation du projet soient réduits au minimum. Mais les consultations, particulièrement celles du type audiences publiques, comportent une part d'incertitude. Notons toutefois que la Ville d'Alma ne fait pas partie des demandeurs d'enquête et d'audience publiques.

En ce qui concerne le suivi environnemental, selon les représentants de la Ville d'Alma, le Comité CASE offre deux avantages principaux : 1) avoir une oreille publique attentive sur ce qui se passe dans l'usine; 2) permettre de trouver des solutions plus rapidement, soit avant que les problèmes ne dégénèrent en confrontation. Quant au comité de suivi de mesures de maximisation des retombées économiques, toujours selon les représentants de la Ville d'Alma, ce dernier pouvait servir de levier politique afin d'inciter le promoteur à respecter ses engagements.

5.2.3 Milieu régional

D'entrée de jeu, il est important de réitérer que nous considérons les dispositifs participatifs comme autant d'opportunités pour les personnes affectées ou intéressées d'exercer une influence sur le processus décisionnel et constituaient ainsi des atouts. Or, l'impression générale qui se dégage de l'analyse du cas à l'étude est que les dispositifs participatifs n'ont pas suscité une grande mobilisation dans la communauté. Mais examinons chaque dispositif dans le détail.

La participation à la pré-consultation quant au nombre des participants (2181) et au nombre de questions et de préoccupations soulevées (839) a été importante, suggérant ainsi que les personnes ou organismes invités avaient saisi «l'opportunité de participation» offerte par le promoteur. Sur le plan du contenu, selon le regroupement par thème des questions et des préoccupations fait par le promoteur, ce sont surtout les enjeux relatifs aux modalités de réalisation – nuisances de construction, infrastructures –, à l'intégration du projet dans le milieu – nuisances d'exploitation –, aux retombées économiques et aux stratégies de maximisation des retombées économiques à l'échelle locale et régionale qui ont retenu l'attention des participants. Le bien-fondé du projet, le choix du site et les incidences sociales, dont celles relatives à l'aménagement du territoire et les effets sur la santé, ne font pas partie des considérations soulevées par les participants, ce qui suggère qu'il y a eu dès le départ un niveau élevé d'acceptabilité sociale du projet. L'enjeu principal pour les participants ne se situe pas tant sur le plan de l'évaluation des avantages et des inconvénients à partir de l'évaluation systématique des incidences sociales et environnementales du projet, que sur la manière de réaliser le projet pour en minimiser les nuisances et en maximiser les retombées pour la région, dont la situation de l'emploi qui s'est détériorée considérablement suite au lancement du programme de modernisation des installations d'Alcan au Saguenay – Lac Saint-Jean.

Quant à l'enquête et l'audience publiques du BAPE, rappelons d'abord qu'outre le promoteur, une seule autre personne s'est adressée au ministre de l'Environnement pour demander la tenue d'une enquête et d'une audience publiques. Également, le niveau de la participation à l'enquête et à l'audience publiques du BAPE a été relativement faible. Seulement quarante mémoires ont été déposés dont la majorité proviennent de groupes organisés, principalement d'organismes privés et publics à vocation économique. Seulement vingt-six pour cent (26%) des mémoires proviennent de personnes intervenant en leur nom propre. Le faible nombre des demandeurs et de participants suggère un manque d'intérêt du milieu régional pour l'enquête et l'audience publiques du BAPE.

Quant au contenu des interventions, sauf exception, peu de commentaires, critiques ou demandes spécifiques ont été faits par les intervenants sur le projet et les mesures d'atténuation et de bonification proposées, incluant celles portant sur la maximisation des retombées économiques. L'audience publique a été plutôt l'occasion, pour plusieurs intervenants, de réitérer au promoteur l'importance du projet dans le contexte des pertes d'emplois résultant de la modernisation et de la restructuration des activités de l'entreprise en région, et celle de maintenir de bonnes relations entre le promoteur et la région. De plus, les intervenants ont eu tendance à minimiser les incidences sociales et environnementales négatives du projet, certains les qualifiant de «mineures compte tenu de ses retombées positives». La plupart font confiance au promoteur pour adopter des pratiques de gestion responsables. La question des incidences sociales et environnementales du projet a été posée principalement par les intervenants en première partie d'audience, dont la moitié par des groupes environnementaux dont un tiers (du total des interventions) par un groupe national. Les résultats de l'audience publique tendent à démontrer une certaine continuité par rapport aux préoccupations exprimées lors de la pré-consultation et qui sont dominées par la question des retombées économiques.

Maintenant, en ce qui concerne les comités de suivi, nous analysons distinctement la participation au sein du comité et celle à l'extérieur du comité. Dans le premier cas, nous étudions la présence aux réunions et l'implication des membres dans les activités du comité. Dans le deuxième cas, nous nous demandons dans quelle mesure le milieu a utilisé le comité pour faire valoir ses préoccupations et ses demandes.

La présence aux réunions du CASE a été généralement bonne. Cependant, quatre membres sur dix comptent cinq absences et plus sur seize rencontres : les groupes environnementaux, le représentant du comité d'embellissement d'Alma, les représentants des milieux agricole et récréo-touristique. L'absence des groupes environnementaux interroge sur leur intérêt à participer au comité. Les ressources humaines et financières limitées pourraient expliquer cette situation. La capacité de bénévoles à s'impliquer sur le long terme est une autre explication possible. Quant à la participation durant les réunions, le bilan est plutôt mitigé. Une part importante du temps de réunion a été consacrée à la diffusion de l'information et à la formation par le promoteur. De l'aveu même de certains membres, il y a eu relativement peu de questions, de commentaires et de débats. Le moment des réunions et l'ordre du jour étaient déterminés par le promoteur¹¹. De plus, les limites au mandat du comité quant à sa juridiction territoriale n'ont été l'objet d'aucune contestation même si plusieurs membres du comité rencontrés en entretien individuel auraient souhaité qu'il en soit autrement. À première vue, cette «passivité» pourrait être comprise comme un manque d'intérêt de la part des membres du CASE, mais les commentaires de certains sur la nécessité de réaliser le projet compte tenu de la situation économique de la région suggère plutôt le désir d'être le plus accommodant possible.

En ce qui concerne la participation à l'extérieur du comité, le bilan semble également assez mitigé. Il a été difficile d'établir le rôle effectif du CASE compte tenu de

¹¹ Officiellement c'est Ville d'Alma qui convoquait les réunions mais dans les faits l'initiative venait du promoteur.

l'absence de données précises, voire mesurables sur les activités «informelles» des membres du comité à cet égard, particulièrement en situation de controverse.

Quant au comité de suivi des mesures de maximisation des retombées économiques, la participation aux réunions a été soutenue. La plupart des membres qui étaient déjà impliqués dans les activités de préparation des entreprises ont manifesté beaucoup d'intérêt pour les activités du comité. La participation lors des réunions a donné lieu à quelques échanges. Mais les débats ont été plutôt restreints compte tenu des limites au mandat du comité découlant du Plan d'action qui, du reste, n'a été l'objet d'aucune discussion ou contestation malgré ce qu'en pensaient plusieurs. La tentative d'un membre du comité d'avoir accès à certaines données contenues dans les documents d'appel d'offres est demeurée sans lendemain suite au refus du promoteur. Quant à la participation à l'extérieur du comité, certains entrepreneurs ont adressé leurs récriminations aux membres du comité mais aucune donnée précise, voire mesurable, n'existe sur les activités «informelles» des membres du comité à cet égard.

L'analyse qui se dégage des faits rapportés précédemment est que le milieu régional n'a pas utilisé toute la capacité stratégique que lui procuraient les dispositifs participatifs. Tel qu'il a été évoqué précédemment, les contraintes inhérentes aux dispositifs pourraient expliquer en partie cette situation. Mais à la lumière des données sur les consultations, nos observations auprès des comités et des commentaires recueillis auprès des membres des comités, il apparaît plutôt que la participation des acteurs sociaux aux dispositifs participatifs s'est inscrite dans la continuité du système d'action concret établi en amont du déclenchement de la PÉEIE. Les voix discordantes ou les opinions se situant à l'extérieur des compromis négociés ont été mises en marge.

Parmi les manifestations concrètes de cette situation, notons l'absence totale de suivi aux commentaires, aux critiques et aux propositions faites lors de l'audience et de

l'enquête publiques du BAPE, notamment celles concernant les mesures de maximisation des retombées économiques. Notons également la polarisation des opinions à l'occasion de la controverse suscitée par la circulation de véhicules lourds dans le rang Scott. L'enquête que nous avons réalisée (Côté 2001) a révélé la réprobation exprimée dans la communauté à l'endroit des résidents exposés directement aux nuisances. Certaines personnes interrogées lors de l'enquête expriment même des attitudes et des évaluations négatives en qualifiant ces derniers de «chialeux». D'ailleurs, il est intéressant de constater que les répondants ne se prononcent pas sur le bien-fondé des plaintes des personnes affectées ou sur l'acceptabilité des inconvénients. D'ailleurs, la moitié d'entre eux possèdent une connaissance vague ou ignorent les tenants et les aboutissants de la controverse. La plupart se réfèrent plutôt à l'idée générale que le projet entraîne des retombées positives pour la communauté et qu'il faut faire certains sacrifices pour « avoir cette usine-là », et cela d'autant plus qu'il s'agit d'une situation provisoire. En outre, même si la question n'a pas été abordée explicitement par les répondants, il a été mentionné dans la presse que les résidents du rang Scott ne sont pas les seuls à être touchés par la circulation intensive de véhicules lourds (*Le Quotidien*, 26/06/98).

En conclusion, l'application de la norme sociale a continué de prévaloir par rapport au processus de questionnement censé être enclenché par l'évaluation environnementale et par la participation des acteurs sociaux à ce processus. Le cas à l'étude témoigne du poids que peuvent exercer le système d'action et la norme sociale appliquée sur les résultats de la participation.

5.3 ÉVALUATION DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS SUR LE PLAN DES RÉSULTATS

5.3.1 *Empowerment*

Nous nous intéressons à la participation comme processus pouvant conduire à l'*empowerment* et à l'effet des dispositifs participatifs à cet égard. Cependant, selon

Rich et al. (1995), la participation ne conduit pas nécessairement à l'*empowerment*. La participation au processus décisionnel peut être «empowering» ou «disempowering» selon la nature et l'issue de l'expérience. Le «disempowerment» se produit lorsque les citoyens ou la communauté perdent la maîtrise de la gestion de leurs affaires et cela même si, comme l'affirment les auteurs, les citoyens ont eu l'opportunité de participer au processus décisionnel. Rich et al. (1995) identifient différentes formes d'*empowerment* devant résulter de la participation : l'*empowerment* formel, l'*empowerment* intrapersonnel, l'*empowerment* substantif, l'*empowerment* instrumental.

5.3.1.1 L'*empowerment* formel dans la perspective de la maîtrise sociale du changement

La procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) et les dispositifs participatifs afférents, incluant ceux mis en place par le milieu, créent l'*empowerment* formel en donnant aux citoyens l'opportunité de s'impliquer dans le processus d'ÉE et d'exercer une influence sur les décisions relatives au projet. Dans le cas à l'étude, chaque dispositif a permis à des citoyens, à des étapes différentes de la réalisation du projet, d'exprimer leurs préoccupations et d'obtenir l'adoption de mesures d'atténuation ou de bonification, des mesures de suivi ou des modifications du projet. Mais ces dispositifs, pris dans leur ensemble, ont-ils permis l'atteinte de l'objectif de maîtrise sociale du changement qui, au-delà du droit de participer, suppose la possibilité d'exercer une influence réelle sur la décision?

Afin de répondre à cette question, il est pertinent de se demander, d'abord, quelles sont les décisions les plus significatives eu égard à la maîtrise sociale du changement dans le cas à l'étude:

- la détermination des composantes techniques du projet : choix de la technologie d'électrolyse et des dispositifs techniques de contrôle des opérations (traitement des émissions atmosphériques et des rejets liquides? ou/et
- la détermination des normes de réalisation et d'exploitation du complexe industriel : normes d'émissions atmosphériques, rejets liquides, normes et critères techniques de conception et de réalisation? ou/et
- la détermination des conditions de réalisation et d'exploitation *in situ* incluant les mesures d'atténuation? ou/et
- le choix de localisation du complexe industriel?

Deuxièmement, quel pouvoir d'influence les citoyens ont-ils sur ces décisions?

Toutes les décisions énumérées ci-avant sont importantes et ont été l'objet de questionnement au cours de l'ÉIE. Lors de la pré-consultation du promoteur et de l'enquête et l'audience publiques du BAPE, les intervenants ont posé des questions sur la performance environnementale de la technologie d'électrolyse, les normes d'exploitation, notamment en ce qui concerne les émissions atmosphériques et les conditions de réalisation du projet, incluant certaines mesures d'atténuation. Mais la composante du projet qui s'avéra déterminante a priori sur le plan des incidences sociales et environnementales, dans le cas à l'étude, est le choix du site du complexe industriel. En effet, la décision de localiser le complexe industriel sur l'île d'Alma créa une situation de faits que même les mesures d'atténuation les plus élaborées ne pouvaient redresser compte tenu de la proximité du bassin hydrographique et de secteurs à vocations diverses, résidentielle, de villégiature, récréo-touristique et agricole.

À titre d'exemple, mentionnons les conflits d'usage liés à l'aménagement d'une zone tampon autour du complexe industriel, où les activités agricoles et de production animale sont restreintes en raison des émissions de fluorure. La compatibilité d'activités industrielles lourdes avec le développement de la vocation récréo-touristique des secteurs limitrophes pose également problème; le complexe

touristique de la Dam-en-terre est situé à la limite est du site industriel. Par ailleurs, la proximité des zones habitées par rapport aux activités industrielles augmente les possibilités de nuisances pour les résidents des secteurs limitrophes. Pensons aux effets de l'augmentation de la circulation sur le réseau routier local durant la phase de la construction. Enfin, la proximité de zones habitées augmente le risque de conséquences humaines découlant d'accidents ou tout simplement d'activités courantes. L'émission accidentelle d'alumine dans l'atmosphère à l'été 2001 a eu des répercussions immédiates sur les secteurs habités, conséquence directe de leur proximité. Il en est de même des changements de qualité de l'air pouvant résulter de la dispersion moins efficace des gaz en situation d'inversion thermique¹².

Deux dispositifs permettent de discuter de la localisation du complexe industriel : ceux de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.A.U.) par lesquels le changement de zonage a été effectué et la PÉEIE. En ce qui concerne la L.A.U., le dispositif participatif consiste en l'obligation, de la part des autorités, d'informer les résidents des secteurs limitrophes de son projet de changement de zonage et de la possibilité pour ces derniers de s'opposer en demandant la tenue d'un référendum. Mais les citoyens possèdent-ils toute l'information pertinente concernant les répercussions potentielles du changement de zonage? Assurément pas et cela d'autant plus que les modifications au zonage ne comportent pas l'obligation de réaliser d'études particulières sur les incidences possibles de tel changement, notamment en ce qui concerne la compatibilité des nouvelles activités envisagées avec celles qui sont déjà sur place. De plus, en l'absence de projet précis, les résidents peuvent difficilement envisager les répercussions potentielles du changement.

¹² Le problème de l'inversion thermique a été évoqué en audience publique. Même si, selon le témoignage des experts du promoteur, l'augmentation de la concentration de contaminant résultant de l'inversion thermique ne pose pas de problème en terme de santé pour les populations limitrophes, cela ne signifie pas absence d'incidence sociale. En effet, de l'aveu même d'un des membres de la commission du BAPE en cours d'audience, le phénomène d'inversion thermique fréquent en son lieu de résidence l'avait incité à déménager.

En ce qui concerne la PÉEIE, le promoteur a évoqué, dans son étude d'impact, le vaste consensus social concernant la localisation du complexe industriel sur le territoire de la municipalité d'Alma. Il s'appuie sur les orientations du schéma d'aménagement de la MRC Lac Saint-Jean Est, le plan d'urbanisme de la ville d'Alma et la modification au zonage adoptée subséquemment. Même s'il apparaît raisonnable de penser que les résidents de la MRC Lac Saint-Jean Est et de la ville d'Alma désiraient voir se réaliser le projet sur leur territoire, peut-on parler de consensus social éclairé compte tenu qu'aucune information n'existait sur les répercussions envisageables du type d'activité planifiée?

La sélection du site est traitée au chapitre 3 de l'étude d'impact où la démarche, les critères et la justification du choix final sont présentés. Cependant, outre le site de l'île d'Alma, aucune solution de rechange n'y est présentée et les études sur les autres sites potentiels n'ont pas été divulguées. De plus, comme l'a démontré Gagnon (2002), les incidences sociales et environnementales du projet sur la cohabitation et l'aménagement du territoire n'ont pas été analysées dans l'étude d'impact du promoteur; les utilisations du sol et les affectations du territoire sont décrites, mais les incidences du changement n'ont pas été analysées. Il en est de même de nombreuses dimensions du projet ayant des incidences sur la qualité de vie, tant à la phase construction qu'à la phase exploitation. Enfin, comme l'a démontré l'enquête sur la controverse relative à la circulation intensive de véhicules lourds dans le rang Scott (Côté 2001), l'étude d'impact comportait de nombreuses lacunes en ce qui concerne l'identification des nuisances relatives aux activités de construction. En somme, l'absence de solution de rechange au site retenu et les lacunes de l'étude d'impact ont fait en sorte de limiter la portée de la participation de la population almatoise, et plus particulièrement des résidents des secteurs limitrophes, qui ne disposaient pas de l'information pertinente pour identifier les incidences du projet.

À la phase de la réalisation du projet, les efforts déployés pour atténuer les nuisances de la construction ont eu un succès limité compte tenu de la situation de fait créée par la décision de construire le complexe industriel en milieu habité. Aussi, dans le cas des opérations de sautage de roc préalables à l'érection du complexe industriel, même si le promoteur et les autorités municipales, accompagnés de certains membres du comité CASE, ont tenté de rassurer les résidents en leur démontrant que les normes régissant ce type d'activité étaient respectées et que des mesures étaient prises pour atténuer les effets du sautage, l'impact sur les résidents n'en a pas été pour autant diminué. Le stress vécu par certains résidents a détérioré leur qualité de vie, et cela malgré l'acceptabilité sociale dont jouissait le projet auprès d'eux et les mesures d'atténuation adoptées. La situation est la même en ce qui concerne le cas de la circulation intensive de véhicules lourds dans le rang Scott, qui s'est effectuée pendant plusieurs semaines, du matin jusqu'au soir et à raison d'un passage à toutes les trente secondes. Le contrôle accru de la vitesse, l'adoption d'un horaire limitant les activités de transport et l'élargissement de certains tronçons du réseau routier local n'ont pas eu d'effets significatifs sur les nuisances et le problème de sécurité causé par le va-et-vient ininterrompu de ce type de véhicule dans un quartier résidentiel

En somme, il ressort de l'analyse qui précède que l'*empowerment* formel créé par la PÉEIE et les dispositifs participatifs afférents ne s'est pas traduit par une maîtrise sociale du changement. Les deux problèmes expliquant cette situation sont : l'absence de l'information pertinente au moment requis pour identifier les enjeux de la décision, les lacunes de l'étude d'impact en ce qui concerne l'identification des incidences sociales et environnementales du projet et la détermination *a priori* d'un site pour la construction du complexe industriel sans solution de rechange.

5.3.1.2 *Empowerment* intra personnel : sentiment de compétence des membres des comités de suivi

Selon Rich et al. (1995), le sentiment de compétence par rapport à une situation donnée consiste en la conviction d'un individu en sa capacité de faire valoir ses intérêts et d'influencer les autres. Ninacs (1995) utilise plutôt la notion «d'estime de soi». Ce dernier présente le processus d'*empowerment* comme une progression sur le plan psychologique, qui débute par l'auto-reconnaissance de la légitimité de son identité propre, et ensuite de sa propre compétence; ce qui ouvre la porte à la reconnaissance de cette même compétence par autrui. Zimmerman (1995) emploie la notion «d'*empowerment* psychologique», qui comporte trois composantes : intrapersonnelle, interpersonnelle, comportementale. La composante intrapersonnelle qui nous intéresse particulièrement se réfère à ce qu'une personne pense d'elle-même sur différents plans : le sentiment de contrôle et d'efficacité personnelle dans des domaines spécifiques de la connaissance, la motivation à exercer un contrôle et la perception de sa propre compétence. Mais comment la question de la compétence est-elle posée par les membres des comités de suivi dans le cas à l'étude ? D'abord, analysons les commentaires des membres du comité CASE.

Sur le plan de la dimension «surveillance environnementale»¹³ du suivi, plusieurs membres du comité ont évoqué le gigantisme et le niveau élevé de complexité technique du projet dans leurs commentaires. Deux répondants abordent directement la question de la compétence en discutant des connaissances techniques requises par les membres du comité pour faire le suivi. Un premier répondant considère ne pas posséder les connaissances et l'expertise nécessaires pour comprendre les tenants et les aboutissants du projet et porter un jugement éclairé sur l'information transmise par le promoteur. Il questionne également la capacité du comité, dans sa composition actuelle, de faire la surveillance de l'application des normes, ce qui nécessiterait des

¹³ La surveillance environnementale inclut l'application des normes réglementaires et les autres conditions d'approbation du projet.

connaissances techniques que les membres du CASE ne possèdent pas ; il suggère alors d'en modifier la composition pour y adjoindre des experts indépendants. Un deuxième répondant affirme posséder certaines connaissances en environnement, mais ne se considère pas suffisamment compétent pour jouer le rôle de «chien de garde» ; rôle qu'il impute, à l'instar d'autres répondants, aux autorités publiques. Ces deux répondants associent donc la compétence aux connaissances techniques et celle-ci, à leur de faire le suivi. Mais doit-on conclure que ces commentaires traduisent un aveu «d'incompétence» ou d'incapacité à s'appropriier les connaissances nécessaires pour faire le suivi du projet? Comment distinguer entre, d'une part la difficulté inhérente au suivi du projet, dont l'ampleur et la complexité sont indéniables et, d'autre part, la perception des répondants de leur propre compétence?

Il est pertinent de rappeler que les entretiens auprès des membres du comité CASE, desquels ont été tirés les commentaires précédents, ont été réalisés à l'été 2000. Le comité existait donc depuis deux ans et s'était réuni à douze reprises. Une part importante du temps de réunion a été consacré à des séances d'information sur la construction du complexe industriel et de formation sur le suivi organisées par le promoteur. Mais l'information diffusée au sein du comité était-elle adéquate? Tel que mentionné précédemment, la plupart des membres du comité se sont déclarés satisfaits de l'information reçue du promoteur. Ces derniers n'ont pas non plus consulté les autorités publiques ou requis les services d'experts pour obtenir des éclaircissements, des informations supplémentaires ou une contre-expertise sur des questions particulières¹⁴. Aussi, tout en évoquant le gigantisme et la complexité technique du projet, ainsi que leur manque de connaissances techniques, les répondants n'ont pas manifesté le besoin de combler cette «lacune» par plus d'information ou plus de formation. Alors, que cela signifie-t-il ?

¹⁴ Du moins non formellement car une des personnes interrogées avait à certaines occasions contacter le ministère de l'Environnement pour obtenir des informations.

Les membres du CASE interrogés n'associent pas l'information diffusée au sein du comité et la formation reçue à la construction de leurs compétences. Aussi, même si ces derniers reconnaissent avoir acquis des connaissances¹⁵ il n'en a pas découlé ni une affirmation de compétence ni une implication active dans le suivi. Les membres du CASE se perçoivent donc plutôt comme des observateurs exerçant une surveillance à distance des actions de ceux qui font le suivi – nommément le promoteur et les agences publiques dont le ministère de l'Environnement –, plutôt que comme des participants actifs du suivi.

La difficulté éprouvée par les membres du comité de situer leur rôle au-delà de celui d'observateur exerçant une surveillance à distance est également très présente en ce qui concerne la contribution du CASE à minimiser les effets nuisibles des travaux de construction. Aussi, la délimitation du rôle du comité par rapport aux obligations de bon voisinage du promoteur est un problème qui n'a jamais été discuté ouvertement au sein du comité. En effet, même si les plaintes reçues par le promoteur ou retransmises par les membres du comité aurait pu donner ouverture à des réclamations en dommage, ce qui le cas échéant n'aurait concerné que ce dernier, les problèmes individuels vécus par certains résidents pouvaient aussi être le signe de problèmes généralisés. Pourquoi le traitement des plaintes aurait-il alors été du ressort exclusif du promoteur ? Il ne revenait pas exclusivement à ce dernier de déterminer la nature collective ou individuelle des plaintes et, partant, de décider de la compétence – prise au sens d'attribution – du comité à cet égard. L'absence de débat entre les membres du comité sur cette question leur attribue une image «d'observateurs – intermédiaires» qui laissent au promoteur le soin de gérer les problèmes sous réserve que ce dernier réponde aux questions qui lui seront posées. Cette perception, répandue parmi les répondants, de leur rôle d'observateur est

¹⁵ Cette affirmation a été faite par des membres du comité lors de la réunion du 30 mai 2001 à l'occasion de laquelle nous avons présenté aux membres du CASE les faits marquants des entretiens individuels réalisés auprès d'eux, certains ont réagi en réitérant avoir appris beaucoup au cours des dernières années.

également très présente dans l'appréciation du travail du comité, que plusieurs décrivent comme un comité d'information et de validation de décisions déjà prises.

En somme, l'analyse des commentaires des répondants suggère que la question de la compétence ne se situe pas tant sur le plan des connaissances techniques et de l'expertise nécessaire pour faire le suivi, mais bien sur celui de la difficulté éprouvée par les membres du comité de situer leur rôle au-delà de celui d'observateur – intermédiaire entre le milieu et le promoteur. La problématique concernant la gestion des plaintes est symptomatique de cette situation.

Quant à l'autre comité de suivi, soit celui sur les mesures de maximisation des retombées économiques, la question de la compétence n'a pas soulevé de problème particulier parmi les membres du comité. Ces derniers ne remettent pas en cause leur capacité sur le plan des connaissances. Cependant, le fait qu'une question aussi importante que le calcul des retombées économiques à l'échelle régionale soit prise en charge par le promoteur et que le problème du calcul des fuites ne soit pas vraiment discuté aux fins de trouver des solutions, questionne sur la capacité des membres du comité à faire valoir leurs intérêts. Il en est de même de l'incapacité ou l'absence de désir des membres du comité d'obtenir certaines informations contenues dans les documents d'appel d'offres en vue d'exercer un contrôle accru dans le suivi et d'intervenir plus activement auprès des entreprises.

Il ressort, de l'ensemble des observations et des commentaires recueillis, que les comités multipartites de suivi à l'étude n'ont pas suscité d'*empowerment* intrapersonnel chez les participants impliqués, n'arrivant pas ou ne voulant pas dépasser le rôle d'observateur plus ou moins passif des actions du promoteur et des autorités publiques chargées de faire le suivi.

5.3.1.3 *Empowerment* substantif : l'effet des dispositifs participatifs

Selon Rich et al. (1995), l'*empowerment* substantif a trait à la capacité des autorités et des citoyens à travailler ensemble afin d'en arriver à des décisions qui permettent

de régler les problèmes ou d'obtenir les résultats désirés. Une approche basée sur l'anticipation plutôt que sur la réaction favorise l'*empowerment* substantif. La possibilité de soulever de nouveaux enjeux favorise également ce type d'*empowerment*. Par ailleurs, les auteurs décrivent plusieurs situations conduisant au «*disempowerment*» : 1) des décisions qui ne prennent pas en compte les préoccupations et les enjeux exprimés par les citoyens; 2) malgré l'opportunité de participer les citoyens ne se mobilisent pas; 3) les citoyens participent et les autorités répondent à leurs préoccupations, mais le problème demeure non résolu faute d'en avoir considéré toutes les dimensions.

En ce qui concerne d'abord la phase évaluation, le problème que soulèvent les stratégies participatives au regard de l'*empowerment* substantif pourrait être résumé en posant la question suivante : qui représente les absents et leurs intérêts? Les absents sont toutes les personnes potentiellement affectées ou concernées par la réalisation du projet mais dont les intérêts n'ont pas été représentés lors de la pré-consultation et de l'enquête et de l'audience publiques du BAPE. Le cas à l'étude démontre clairement que les dispositifs participatifs n'ont pas permis de combler les lacunes de l'étude d'impact. L'enquête et l'audience publiques du BAPE n'ont pas suscité la mobilisation de l'ensemble du milieu régional, les interventions faites par les participants n'ont pas apporté beaucoup d'éléments nouveaux par rapport à l'étude d'impact du promoteur et les considérations soulevées sont demeurées, pour une part importante, partiellement ou pas analysées.

À la lumière de ces résultats, nous pouvons poser la question à savoir si nous pouvons compter exclusivement sur des dispositifs participatifs du type consultation, dont l'efficacité dépend exclusivement de la mobilisation des personnes affectées ou concernées, pour identifier et évaluer les incidences sociales et environnementales d'une intervention? En ce qui concerne le CASE, ce dernier a joué un rôle marginal dans le suivi, qu'il s'agisse de l'identification des incidences non prévues, l'évaluation des incidences non prévues et imprévues et l'adoption de mesures

d'atténuation. À cause de l'interprétation restrictive du mandat du comité, plusieurs personnes affectées et concernées, mais qui résidaient à l'extérieur des secteurs sur lesquels le comité avait juridiction, n'ont tout simplement pas été représentées. Quant au comité de suivi pour les mesures de maximisation des retombées économiques, son rôle a été très limité en raison des contraintes d'accès à l'information pertinente sur le processus d'appel d'offres et sur l'attribution des contrats. Il s'agissait plutôt d'un comité d'arbitrage entre les entreprises et le promoteur. En somme, à défaut de produire des résultats concrets tant au niveau de l'évaluation qu'à celui du suivi des impacts, les dispositifs participatifs ont un effet de «*disempowerment*» plutôt qu'un effet d'*empowerment*.

5.3.1.4 *Empowerment* instrumental : les comités de suivi

Ce type d'*empowerment* fait référence à la capacité des participants à influencer une décision sur le plan des moyens : les connaissances, les ressources matérielles et la capacité de convaincre. La nature hautement technique des enjeux, corrélée au manque de moyens des citoyens, peut avoir pour effet de diminuer leur pouvoir d'influence sur la décision (Rich 1995).

Le manque d'information pertinente, tant à l'étape de l'évaluation qu'à celle du suivi, et l'absence de méthode de traitement de l'information tout au long du processus a eu un effet «*disempowering*». L'étude d'impact comporte de nombreuses lacunes que nous avons identifiées précédemment, et les dispositifs participatifs n'ont pas permis de combler ces lacunes. À l'étape du suivi, il n'y a pas eu de processus systématique de suivi des incidences sociales du projet. Malgré les résultats du programme de recherche MSIAA diffusés en continu durant cette période sur ces aspects, le comité ne les a pas utilisés pour se questionner sur son rôle ou son mode de fonctionnement. Beaucoup de temps a été consacré à la description de l'activité elle-même, aux normes applicables incluant les conditions du décret et aux mesures de mitigation adoptées par le promoteur et les autorités

publiques. À l'opposé, très peu de temps a été accordé à l'identification et l'évaluation des incidences sociales et environnementales dont le suivi se résuma au rapport sommaire des plaintes reçues par le promoteur et des problèmes observés ou rapportés par les membres du comité. En somme, il y a eu trop d'un certain type d'information et pas assez de l'autre.

Par ailleurs, l'absence de règles minimales de gestion des débats a pu avoir une influence sur la «capacité des membres des comités de suivi à influencer les décisions». Par exemple, des questions soulevées par les participants et aussi importantes que les communications avec les citoyens et l'obligation des membres du comité d'informer et de consulter (CASE 14/5/98), et le mode de calcul des retombées économiques (CRCD 5/5/98 ; 13/7/98), n'ont pas été l'objet de débats structurés, c'est-à-dire des débats où la question est formulée clairement, débattue par tous les membres et aboutit à une conclusion claire, comprise de tous et ayant des conséquences sur l'action future. Enfin, l'absence de règles concernant les possibles conflits d'intérêt résultant des liens d'affaires entre certains membres du CASE et le promoteur a pu avoir un effet sur la capacité de ces derniers d'exprimer leur opinion librement.

En résumé de la présente section, la participation à l'ÉIE n'a pas conduit à l'*empowerment* des participants aux dispositifs participatifs, ni à celui de la communauté almatoise. L'*empowerment* formel créé par la PÉEIE et les dispositifs participatifs afférents ne s'est pas traduit par une maîtrise sociale du changement. Les comités multipartites de suivi à l'étude n'ont pas suscité d'*empowerment* intrapersonnel chez les participants impliqués, n'arrivant pas ou ne voulant pas dépasser le rôle d'observateur plus ou moins passif des actions du promoteur et des autorités publiques chargées de faire le suivi. Sur le plan de l'*empowerment* formel, à défaut de produire des résultats concrets, tant au niveau de l'évaluation qu'à celui du suivi des impacts, les dispositifs participatifs ont un effet de «*disempowerment*»

plutôt qu'un effet d'*empowerment*. Quant à l'*empowerment* instrumental, l'information inadéquate et l'absence de règles de gestion des débats au sein des comités constituent autant de lacunes ayant un effet «*disempowering*» diminuant la capacité de convaincre des participants.

5.3.2 Construction d'un *capital social*

Le postulat sur lequel est basé le concept de *capital social* est que les gens apprennent à se faire confiance entre eux à travers des interactions face à face, au sein d'associations et de réseaux sociaux informels. Nous avons fait l'hypothèse que les dispositifs participatifs de l'ÉIE contribuent à la construction du *capital social* en créant des opportunités de rencontre qui favorisent les interactions, l'établissement de liens de confiance entre les participants et le désir de participer à des actions collectives.

L'analyse des interactions et des liens de confiance au sein du comité CASE est envisagée sous deux rapports. Le premier concerne les relations «verticales», voire les relations entre, d'une part, le promoteur et la Ville d'Alma et, d'autre part, les autres membres du comité. Le deuxième concerne les relations – horizontales –, voire les relations entre les «autres membres du comité». Cette catégorisation nous apparaît pertinente au regard du rôle consultatif du comité, qui comporte une partie consultante constituée du promoteur et de la Ville d'Alma et d'une partie consultée, constituée des autres membres du comité.

D'abord, sur le plan des relations verticales, le comité a-t-il suscité des interactions entre le «consultant» et les «consultés»? Comme nous le notions précédemment, le temps de réunion a été consacré, pour une part importante, à des présentations faites par le promoteur. Le niveau de participation lors des réunions a été relativement faible : il y a eu peu de questions, peu de commentaires et peu de débats. Cependant, il semble y avoir eu plusieurs échanges informels entre les représentants du promoteur et les individus membres du comité, mais il est difficile de les quantifier

aux fins d'en évaluer l'importance. Il est encore plus difficile de les attribuer spécifiquement à l'existence du comité, et cela d'autant plus que plusieurs membres du CASE exerçaient des fonctions publiques les mettant déjà en contact avec le promoteur. C'est le cas des élus siégeant sur le comité, à qui s'adressaient les citoyens pour faire valoir leurs préoccupations, poser des questions et faire des plaintes par rapport aux activités de construction. De plus, les représentants des résidents des secteurs limitrophes étaient déjà des personnes connues de leur milieu et des représentants du promoteur¹⁶.

Par ailleurs, est-ce que le comité a créé des liens de confiance, d'une part, entre le promoteur et la Ville d'Alma et, d'autre part, entre les autres membres du comité? La convivialité des rapports lors des réunions laisse croire que tel est le cas. Cependant, les remarques de certains répondants concernant la maîtrise du promoteur sur le comité et les liens privilégiés existant entre le promoteur et la Ville d'Alma questionnent sur le niveau réel de confiance entre «consultants» et «consultés». Notons également le scepticisme exprimé par certains concernant le rôle consultatif réel du comité compte tenu des décisions prises à l'extérieur du CASE, notamment en ce qui concerne l'aménagement du site¹⁷.

Ensuite, sur le plan des relations horizontales, le CASE a-t-il suscité des interactions entre ses membres? Notons d'abord que plusieurs membres du CASE se connaissaient parfois même personnellement avant même la création du comité. Les

¹⁶ La présence du promoteur sur le territoire d'Alma remonte aux années 1940, date de la construction de l'usine Isle Maligne. Il possède également de larges bande de terrain sur l'Île d'Alma. Aussi, il possède une connaissance assez précise de la plupart des personnes, associations de citoyens ou autres organismes qui résident en périphérie de ses installations ou propriétés. La pré-consultation a permis d'acquérir une connaissance pointue des voisins de site du futur complexe industriel.

¹⁷ Rappelons à cet égard que le promoteur a consulté le comité sur le plan d'aménagement du site mais après l'étape de la conception; les principales composantes du plan soumis au comité étaient déterminées ce qui a d'ailleurs été souligné par un répondant. De plus, le projet initial a subi de nombreuses modifications suite à des discussions ayant eu lieu à l'extérieur du CASE, entre des intervenants qui ne sont pas membres du comité; ce qui a fait dire à un répondant que le CASE est un comité d'information plutôt qu'un comité de consultation (9-E2a).

commentaires faits par certains membres du comité se référaient parfois à des conversations tenues à l'extérieur du comité. Toutefois, même si en raison de leur caractère informel il est difficile d'en mesurer l'importance, d'en établir la substance et de savoir qui elles impliquent exactement, ces conversations ne s'inscrivent pas dans une démarche tant soit peu organisée d'échange de préoccupations, d'informations ou d'idées entre les membres du comité. Les interventions faites en cours de réunion suggèrent plutôt le contraire, chacun y allant de ses questions, commentaires ou propositions desquels ne se dégage aucune référence à des informations ou idées partagées à d'autres moments ou lieux. Les groupes environnementaux donnaient l'impression d'être en marge, ce que plusieurs répondants ont remarqué. Enfin, aucune action concertée n'a été entreprise par les membres du comité pour faire valoir une préoccupation ou soumettre une proposition d'action.

Par ailleurs, sur le plan de l'établissement de liens de confiance, les remarques de certains répondants concernant la situation de conflit d'intérêt dans lequel se trouvaient certains membres du comité et l'absentéisme des représentants des groupes environnementaux questionnent. Comment faire confiance à quelqu'un qu'on estime avoir les mains liées en raison de ses liens d'affaires avec le promoteur? L'absentéisme des représentants des groupes environnementaux ne favorise pas l'établissement de liens de confiance.

En ce qui concerne le comité de suivi des mesures de maximisation des retombées économiques, le bilan est sensiblement le même. D'abord, sur le plan des relations verticales, le comité a suscité des interactions entre le promoteur et les autres membres du comité mais dans le cadre strict du Plan d'Action soumis au comité lors de sa création, et qui comportait de nombreuses limites compte tenu notamment des contraintes d'accès aux données. Aussi, les interactions se sont déroulées dans le cadre strict du cadre établi. Sur le plan de la confiance, les commentaires de certains

répondants sur les objectifs poursuivis du promoteur¹⁸ et son manque de flexibilité¹⁹ suggèrent que les participants se sentaient déjà liés à une démarche déjà établie et qui leur échappait.

En ce qui concerne les relations horizontales, à l'instar du CASE, les représentants du milieu siégeant sur le comité se connaissaient déjà pour la plupart. Mais un répondant précise que les activités du comité ont été une occasion pour ceux-ci de mieux se connaître. Selon ce dernier, le comité a créé une nouvelle dynamique puisqu'il a donné l'occasion aux représentants des milieux local et régional de travailler ensemble sur un projet concret. Cependant, cette nouvelle dynamique ne s'est pas nécessairement traduite par une action concertée²⁰. Sur le plan de la confiance, les commentaires d'un répondant qui considérait que «la table était trop biaisée» (2-A2) laissent perplexe. Comment faire confiance à des personnes qui se trouvent dans des situations politiques limitant leur liberté de parole?

En somme, les comités multipartites de suivi ne semblent pas avoir suscité beaucoup d'interaction et favoriser l'établissement de liens de confiance tant sur le plan des relations verticales que sur celui des relations horizontales. La situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouvaient certains membres à cause de leurs liens d'affaires avec le promoteur et d'autres considérations de nature politique ont nui à l'établissement de telles relations. Il en est de même du rôle prédominant du promoteur dans l'établissement des mandats des comités et de leurs actions.

¹⁸ La création du comité composé de représentants de la région était «canné d'avance» et visait à passer le message que l'entreprise a une «conscience sociale en région» (5AI).

¹⁹ «Ils [Alcan] ont suggéré des choses. Ils ont établi des choses au départ. Dans le fond le comité a appliqué ce que eux nous ont offert là» (2-C2).

²⁰ La demande d'accès au contenu d'appel d'offres semblait la démarche d'un individu et cela d'autant que tous ne partageait pas la même opinion sur l'opportunité d'avoir ces données et l'obligation du promoteur de les fournir.

CONCLUSION

Le premier objectif de notre recherche consistait à analyser dans quelle mesure la participation des acteurs sociaux à un processus d'ÉIE contribue à l'identification et à la prise en compte des conséquences sociales et environnementales du projet, favorise le dialogue entre les acteurs sociaux, favorise un arbitrage plus équitable des intérêts co-présents et contribue à une meilleure répartition du pouvoir entre les acteurs sociaux dans le sens d'une maîtrise sociale du changement à l'échelle locale. Le deuxième objectif consistait à identifier les obstacles à l'atteinte des résultats attendus de la participation sur les plans des conditions de la participation et de la conduite des acteurs sociaux.

Notre réflexion se situait dans le cadre de l'application du concept de développement local viable (DLV) et du rôle de l'ÉIE à cet égard. Nous postulions que l'*empowerment* et le *capital social* favorisent la maîtrise sociale du changement caractéristique d'une approche de développement local viable. Le questionnement principal de notre recherche s'appuyait sur trois hypothèses : 1) la participation des acteurs sociaux à l'ÉIE induit des processus d'*empowerment* et la construction d'un *capital social* à l'échelle des communautés locales ; 2) l'efficacité de la participation à cet égard dépend des conditions de la participation et de la conduite des acteurs c'est-à-dire leur engagement, leur implication, ainsi que la revendication de leur rôle dans la gestion des problèmes ; 3) l'engagement et l'implication des acteurs, ainsi que la revendication de leur rôle dans la gestion des problèmes sont influencés par les relations de pouvoir au sein de la communauté, les normes et les pratiques sociales et culturelles existantes ou en construction.

Afin de vérifier empiriquement ces hypothèses, nous avons réalisé une étude longitudinale de quatre ans sur un projet industriel dont la réalisation était assujettie à l'application de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE). Cette étude a permis de suivre en temps réel l'ÉIE, ainsi que les étapes de la construction et du démarrage du complexe industriel. De plus,

elle a permis d'analyser quatre dispositifs participatifs : deux consultations et deux comités multipartites de suivi.

Malgré l'ampleur des moyens déployés, le bilan de la participation des acteurs à l'évaluation et au suivi des impacts est plutôt mitigé infirmant ainsi notre première hypothèse. Les principaux constats découlant de notre recherche sont les suivants :

1. L'application d'une procédure d'ÉIE et les dispositifs participatifs afférents n'ont pas induit de processus d'*empowerment* :
 - les décisions les plus importantes sur le plan des incidences sociales du changement ont été prises par les acteurs dominants ;
 - l'application d'une procédure d'ÉIE et les dispositifs participatifs ont eu peu d'effet sur ces décisions, et les conditions de réalisation du projet ont été négociées et prises en charge par ces derniers ;
 - la participation à l'ÉIE, n'a pas suscité de processus d'appropriation du suivi de la part des membres des comités multipartites, ces derniers se percevant comme des observateurs plutôt que comme participants actifs du suivi ;
 - les incidences sociales du projet ont touché plus particulièrement une minorité de citoyens exposés aux nuisances de la construction, et qui, malgré l'ÉIE et les dispositifs participatifs afférents, sont demeurés isolés et sans représentation véritable tant à l'étape de l'évaluation des impacts qu'à celle du suivi.
2. L'application d'une procédure d'ÉIE et les dispositifs participatifs afférents n'a pas induit la construction d'un *capital social* :
 - la participation a favorisé le dialogue entre les acteurs sociaux sans par ailleurs créer des relations de confiance et susciter des actions concertées.

Aussi, les retombées positives de la participation sur l'*empowerment* des communautés énoncées par Whitmore et Kerans (1988)¹ ne se sont pas réalisées. De plus, notre recherche confirme la proposition de Rich et al. (1995) à l'effet que la participation ne conduit pas nécessairement à l'*empowerment*. La participation au processus décisionnel peut être «*empowering*» ou «*disempowering*» selon la nature et l'issue de l'expérience. De plus, notre recherche démontre que le «*disempowerment*» se produit lorsque les citoyens ou la communauté perdent la

¹ Voir p.86 de la présente thèse.

maîtrise sur la gestion de leurs affaires, et cela même si ces derniers ont eu l'opportunité de participer au processus décisionnel.

Également, notre recherche confirme les réserves exprimées par Lowndes et Wilson (2001) à l'effet qu'il ne faut pas automatiquement associer la participation à une démarche de construction de *capital social* lorsque la démarche s'inscrit dans une perspective classique de communication visant à consulter les parties intéressées sans que leur avis ne soit nécessairement pris en compte ou lorsqu'elle ne vise qu'à obtenir l'adhésion du public à une décision déjà prise.

Deux types de raisons peuvent être évoquées pour expliquer ce bilan mitigé de la participation : des raisons relatives aux conditions de la participation et des raisons relatives à la conduite des acteurs. Les conditions de la participation ont été analysées au regard des principes d'équité et de compétence énoncés par Webler et Tuler (2000). En ce qui concerne le principe d'équité, nous nous demandons quelle est la nature de l'opportunité de participation offerte aux acteurs sociaux, et qui consiste dans la possibilité d'être présent, de s'exprimer, de participer aux discussions et de participer au processus de décision. Quant au principe de compétence, nous nous posons la question de savoir si les dispositifs ont permis la construction de la meilleure compréhension possible, et une compréhension partagée compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au moment de l'intervention. Le cas à l'étude fait apparaître de nombreuses lacunes qui constituent l'exemplification des difficultés identifiées dans la littérature scientifique sur l'évaluation environnementale (réf : chap. 1).

La première lacune ayant une incidence sur l'efficacité de la participation à cet égard concerne la position qu'occupe l'ÉIE dans le processus décisionnel. Notre recherche confirme les constats de Ortolano et Shepherd (1995) à l'effet que l'ÉIE intervient après que les principales composantes du projet aient été décidées, incluant le choix du site. On choisit tel site, telle solution technique ou telle modalité d'exécution *a priori*, et par la suite on s'efforce de justifier ces décisions et d'en

réduire les impacts en réalisant l'étude d'impact exigée. De fait, l'étude d'impact n'identifie pas de solutions de rechange au site retenu pour la construction du complexe industriel, décision pourtant critique sur le plan des incidences sociales et environnementales.

La deuxième lacune concerne la qualité et la pertinence de l'information générée par le processus d'ÉIE. D'entrée de jeu, mentionnons que l'étude d'impact du promoteur comporte de nombreuses lacunes quant à son contenu. En ce qui concerne plus spécifiquement les incidences sociales, plusieurs problèmes ont été identifiés, notamment sur les plans de la correspondance entre la description et l'analyse des impacts sur le milieu humain, la justesse de l'évaluation, le manque de documentation et le manque de précision dans le libellé des impacts (Gagnon 2002). La place marginale occupée par les impacts sociaux dans l'ÉIE, ainsi que les problèmes conceptuels et méthodologiques recensés dans la littérature scientifique demeurent donc d'actualité (Taylor et al. 1990 ; Finsterbush (1995) ; Morris et Therivel 1995 ; Gagnon 2002 ; Gagnon 1995).

L'étude d'impact comporte également des lacunes sur le plan de la structuration de l'information. Celle-ci répond aux exigences de la directive ministérielle axée davantage sur la description du projet, de ses impacts et des mesures d'atténuation, plutôt qu'à des impératifs didactiques visant à en identifier et en comprendre les enjeux. Aussi, comme nous l'avons relevé précédemment, le rapport d'étude d'impact ne permet pas de répondre à une question aussi fondamentale que celle de l'incidence de la réalisation du projet sur la qualité de l'air et la santé des populations limitrophes. Également, l'approche utilisée qui consiste à inviter les experts du promoteur ou des agences publiques à répondre aux questions des intervenants et de la commission s'avère inadéquate à cause de son caractère aléatoire.

Enfin, un autre problème concerne l'absence de méthode d'intégration de l'information tout au long du processus d'ÉIE. Chaque étape du processus donne

lieu à la réalisation de rapports synthèse distincts – rapport de pré-consultation, rapport d'étude d'impact, analyse environnementale du ministère de l'Environnement, rapport de la commission d'enquête et d'audience publiques du BAPE – qui se caractérisent par une structuration de l'information différente, rendant leur usage très difficile pour les fins de construire une connaissance des enjeux du projet et de faire le suivi. À défaut d'une information pertinente et utilisable, peut-on parler de participation éclairée ?

La troisième lacune concerne l'approche de la participation. Dans le cas à l'étude, l'approche utilisée est assimilable à une démarche de résolution de problèmes plutôt qu'à une démarche collective d'identification et d'évaluation des incidences sociales et environnementales d'un projet. Tant à l'étape de l'évaluation qu'à celle du suivi, les dispositifs participatifs ont servi surtout à répondre aux inquiétudes des intervenants et à trouver des solutions aux problèmes susceptibles d'avoir un effet négatif sur l'acceptabilité sociale du projet et l'image de l'entreprise. En outre, notre étude démontre que les consultations tenues sur le projet ont eu un effet limité sur la structuration de l'étude d'impact et plusieurs des considérations soulevées par les intervenants sont demeurées sans réponse. Selon l'information disponible concernant la pré-consultation, il ressort que celle-ci a permis au promoteur de répondre aux questions des participants sur le projet et à trouver des solutions aux irritants, avant la tenue de l'audience publique. En ce qui concerne l'audience publique, après une analyse approfondie du verbatim et de l'ensemble de la documentation disponible, seulement 12 des 84 considérations nouvelles soulevées par les participants ont été analysées. Dans plusieurs cas, l'analyse des considérations soulevées par les intervenants auraient nécessité de nouvelles données, voire la réalisation de nouvelles études, ce qui était impossible à cette étape du processus. Plutôt, la commission a proposé différents types de mesures : des mesures d'atténuation, de compensation et de suivi. En somme, l'enquête et l'audience publiques n'a pas amélioré la compréhension des impacts du projet en ce qui concerne les nouvelles considérations soulevées par les participants, et partant,

n'a pas comblé les lacunes de l'étude d'impact en ce qui concerne notamment les impacts sociaux et la santé publique.

À l'étape du suivi, le problème a été sensiblement le même. Il est pertinent de rappeler que la portée du suivi fait par le *Comité d'aménagement et de suivi environnemental* (CASE) a été limité à la surveillance de l'application des conditions de réalisation du projet contenues dans le décret gouvernemental, incluant le respect de la réglementation et l'application des mesures d'atténuation «surveillance de la conformité». Le comité n'a établi aucun processus de suivi des impacts au sens propre du terme, c'est-à-dire un processus par lequel on identifie et analyse les impacts pouvant résulter de changements non prévus dans l'étude d'impact ou de changements qui ont été anticipés mais mal évalués dans l'étude d'impact. Les travaux du comité ont été étroitement liés à la stratégie de communication du promoteur qui consistait en un processus de traitement des plaintes; plaintes adressées directement à son service des relations avec la communauté ou par le biais du comité de suivi. En somme, le comité a joué un rôle de liaison limité de liaison entre le promoteur et les personnes ou groupes représentés.

L'absence d'un processus systématique d'identification et d'évaluation des impacts n'est pas sans conséquences et le cas de la circulation intensive de véhicules lourds dans des quartiers résidentiels en est l'exemple patent. D'aucuns rappelleront que suite aux plaintes reçues des citoyens, le comité a proposé des mesures d'atténuation pour améliorer la sécurité et réduire les inconvénients. Également, des mesures ont été prises pour réduire et appliquer les limites de vitesse. Enfin, un nouvel horaire limitant les activités de transport à certaines plages horaires a été adopté. Mais aucune évaluation des impacts n'a été faite. Aussi, les changements occasionnés par l'augmentation de la circulation comme le niveau de bruit ambiant, la contamination de l'air par le sable, la sécurité des résidents, ainsi que les conséquences sociales de ces changements comme la perte de sommeil, l'augmentation du stress, les

changements d'habitude de vie, les risques d'accident n'ont pas été documentés ni analysés.

Même s'il était impossible d'arrêter la circulation, ce qui aurait eu pour effet de ralentir, voire même d'interrompre les travaux de construction dont l'exécution était assujettie à un échéancier serré, les informations sur les impacts de la circulation aurait pu contribuer à sortir de l'isolement les résidents affectés qui avaient décidé d'exprimer leur mécontentement dans la communauté qui les considérait d'entrée de jeu comme des capricieux, voire même des traîtres.

Aussi, le cas à l'étude est une illustration de la confusion dénoncée par Freudenberg & Olsen (1983) entre les notions «d'information sur les opinions» et «d'évaluation des impacts sociaux». Le fait de répondre aux inquiétudes des participants et de trouver des solutions aux problèmes susceptibles d'avoir un effet négatif sur l'acceptabilité sociale du projet ne signifie pas absence d'incidences sociales, et partant, nécessite de procéder à leur étude scientifique et systématique. À défaut d'informations structurées sur les impacts sociaux, tant à l'étape de l'évaluation qu'à celle du suivi, les personnes affectées ou concernées par le projet sont privées de moyens pour exercer une maîtrise réelle sur les incidences sociales du changement.

La quatrième lacune concerne les modalités de la participation sur le plan de la représentation des personnes concernées ou affectées par le projet au sein des instances participatives. Les résidents d'Alma et des municipalités limitrophes étaient absents des publics visés par la pré-consultation du promoteur. En ce qui concerne les comités d'aménagement et de suivi environnemental (CASE), l'absence de critères connus pour la détermination de sa composition et d'une procédure ouverte pour le choix des personnes y siégeant posent, d'entrée de jeu, le problème de la représentativité du comité sur le plan du processus. Également, l'absence de représentants de tous les secteurs de la ville d'Alma et des municipalités limitrophes touchées par les activités ayant un lien avec la réalisation

du projet pose le problème de la représentativité du CASE sur le plan politique. Les restrictions à la juridiction territoriale du comité au regard des activités se déroulant à l'extérieur du site industriel et des secteurs limitrophes ajoute à ce problème. En plus de ne pas avoir de représentant en titre au sein du comité, les résidents d'Alma et des municipalités environnantes ne pouvaient compter sur le comité pour représenter leurs intérêts. Notons également l'absence de mécanisme assurant l'imputabilité du CASE auprès des personnes ou des organismes représentés au sein du comité. Le travail de liaison du comité s'est effectué à travers les relations plus ou moins formalisées entre ses membres et les personnes ou organismes représentés. Certains membres du comité ont fait mention de réunions de comités de citoyens, de consultations *ad hoc* tenues sur certaines questions ou encore d'échanges spontanés avec des résidents du secteur au cours desquels l'information sur le projet aurait été diffusée et les préoccupations exprimées par les résidents des secteurs limitrophes auraient été recueillies. Mais combien de personnes ont été rencontrées ? Quelle était l'assistance aux réunions ? Combien de commentaires ou de plaintes ont été reçus ? Combien de personnes connaissaient même l'existence du CASE ? Il n'a pas été possible de l'établir compte tenu du caractère informel des rencontres et de l'absence de documentation sur ces activités.

Cependant, les conditions de la participation ne constituent pas la seule considération expliquant les résultats mitigés de la participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts sociaux et environnementaux. Conformément aux deuxième et troisième hypothèses, notre recherche démontre que l'efficacité de la participation dépend de l'engagement et de l'implication des acteurs sociaux, ainsi que la revendication de leur rôle dans la gestion des problèmes. Elle démontre également que la conduite des acteurs sociaux à cet égard est influencée par les relations de pouvoir au sein de la communauté ainsi que les normes et les pratiques sociales et culturelles existantes ou en construction.

Comme il a été mentionné précédemment, le projet était perçu par la communauté comme essentiel à sa survie, et partant, bénéficiait d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale. L'acceptabilité sociale a été exprimée lors des consultations et à différentes occasions durant la construction. Il ressort des commentaires recensés une «entente tacite entre le promoteur et la communauté» que nous avons résumée par la proposition suivante :

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

Notre analyse tend à démontrer que cette «entente tacite» a eu préséance sur toutes considérations qui auraient pu émergées du processus d'évaluation des impacts.

Aussi, l'audience publique du BAPE a été dominée par la question des retombées économiques directes du projet et plusieurs intervenants ont eu tendance à minimiser les impacts environnementaux du projet. Certains voyaient dans la réalisation du projet une amélioration par rapport à la situation actuelle, et cela même s'il a été démontré à l'audience que, malgré l'utilisation de procédés plus performants sur le plan environnemental, la capacité de production plus élevée du complexe Alma par rapport à l'ancienne usine avait pour conséquence d'augmenter le niveau des émissions atmosphériques totales en ce qui concerne certains contaminants.

Également, il est intéressant de rappeler que des groupes ou des individus, parmi les plus critiques dans la communauté en ce qui concerne les questions environnementales, ont choisi de ne pas répondre à l'invitation du promoteur de donner leur opinion lors de la pré-consultation et de ne pas participer à l'audience publique du BAPE. Ils considéraient que l'acceptabilité sociale du projet était trop élevée pour soulever des enjeux relatifs à l'environnement et à l'utilisation des

ressources. Le fait est que, les groupes environnementaux représentent une proportion négligeable des participants aux consultations.

Après le début des travaux de construction, l'idée que la communauté devait faire des sacrifices pour permettre la réalisation du projet était particulièrement présente dans l'opinion publique lorsque des controverses éclatèrent concernant certains impacts de la construction. Dans le cas de la circulation intensive de véhicules lourds dans un quartier résidentiel, en réponse aux plaintes faites par un groupe de résidents particulièrement touchés, des commentateurs dans les médias, des élus et mêmes des membres du comité de suivi environnemental ont dit que les protestataires n'étaient pas les seuls affectés et qu'ils devaient être patients, et cela d'autant plus qu'il s'agissait d'inconvénients temporaires.

En ce qui concerne le comité de suivi environnemental, ses membres ont adopté une attitude d'attente du type «wait and see». Lorsque nous les avons rencontrés en entretien individuel certains membres du comité ont expliqué cette attitude par le niveau élevé d'acceptabilité sociale et la pression ressentie parmi les membres pour être tolérants. Il est intéressant de rappeler que les membres du comité ne se percevaient pas comme «partie prenante» du suivi mais plutôt que des observateurs. Ils observaient les actions du promoteur et des autorités publiques qu'ils considéraient comme les entités responsables du suivi.

La conduite des acteurs sociaux soulève la question de l'efficacité des stratégies participatives basées exclusivement sur l'initiative individuelle et la volonté de ces derniers d'exprimer leurs préoccupations ou leur opinion ouvertement lors d'une consultation ou au sein de comités multipartites. Au mieux la participation a été l'occasion pour les leaders politiques et économiques de rappeler les termes de l'entente tacite entre le promoteur et la communauté, et qui consistent dans les demandes traditionnelles de la communauté concernant le partenariat et le développement économique régional. Également, les consultations sur le projet ont été l'occasion pour le promoteur de trouver des solutions aux irritants susceptibles

de remettre en cause l'acceptabilité sociale du projet. Cependant, la participation n'a pas eu pour effet de susciter un processus de réflexion à l'échelle de la communauté basé sur une analyse des impacts potentiels du projet.

Compte tenu de ces résultats, le cas à l'étude confirme la thèse défendue par Kothari (2001) à l'effet que la participation encourage la réaffirmation du contrôle et du pouvoir exercés par les acteurs dominants, qu'elle peut conduire à la création de normes sociales à travers l'auto surveillance et la construction de consensus, et qu'elle «purifie» la connaissance et les espaces de participation à travers la codification, la classification et le contrôle de l'information et son analyse des représentations. (p.142)

Une première mesure susceptible de contrer l'effet des rapports de forces s'exerçant au sein d'une communauté consiste à confier la gestion du processus d'ÉIE à un organisme indépendant du promoteur ou de toutes autres parties ayant des intérêts dans le projet comme des organismes de développement économique ou les autorités municipales à l'échelle locale. De plus, tel organisme assurerait une certaine continuité sur les plans de la gestion de l'information, de l'étape de la planification à celle du suivi. À l'étape du suivi l'organisme assumerait la gestion des comités multipartites afin d'assurer leur représentativité et le respect de règles minimums de fonctionnement, notamment en ce qui concerne sa constitution et la tenue des réunions. L'établissement de telles règles et la prise en charge de leur application par une instance indépendante est d'autant plus pertinent dans le contexte d'un projet qui, comme dans le cas à l'étude, bénéficie d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale et où l'expression ouverte de questionnements et de points de vue divergents est plus difficile.

Une autre mesure consiste à adopter une démarche d'évaluation intégrée des impacts sociaux (ÉIIS) telle que proposée par Gagnon (1995). Une démarche d'ÉIIS se caractérise par un suivi «social» axé sur l'apprentissage des acteurs sociaux, des pratiques participatives interactives mettant l'emphase sur l'échange et un processus

itératif de questionnement. Des moyens adaptés comme l'entrevue, le témoignage public et non public, des rencontres du type *focus group*, etc. utilisés dans le programme de recherche MSIAA constituent des outils efficaces pour rejoindre les groupes les plus vulnérables et faciliter l'expression de leurs points de vue. De plus, les technologies de l'information ouvrent de nouvelles possibilités au chapitre de l'accès en direct et en continu aux données brutes du suivi. Comme le signale Gagnon (2002) :

Internet peut à cet égard devenir un lieu d'information et de communication entre le promoteur, les comités de suivi, les gouvernements et la population, et ce à toutes les phases de l'aménagement industriel [...]. Les nouvelles technologies de l'information et les logiciels de traitement des données permettent également d'intégrer une quantité importante d'informations diverses et d'y avoir accès de façon conviviale tout au long de l'ÉE et du suivi[...]. (p.122, 123)

Les processus d'ÉIE et les dispositifs participatifs afférents possèdent le potentiel de devenir des outils efficaces de développement local viable. Cependant, le cas étudié démontre que la réalisation de ce potentiel requiert de nombreuses améliorations au niveau des processus et la mise à l'essai de nouvelles approches. Il requiert également une mobilisation de tous les acteurs sociaux, chercheurs universitaires, experts, promoteurs, politiques, administration publique et citoyens.

ANNEXES

ANNEXE A

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Contexte d'émergence

L'émergence du concept de développement durable s'inscrit dans le contexte d'une prise de conscience des limites de l'écosystème planétaire. Ces limites concernent la capacité de l'écosystème à absorber la pollution générée par l'activité humaine et l'épuisement des ressources.

Les préoccupations d'environnement ne constituent pas une nouveauté puisque des mesures pour contrer les problèmes de pollution dans les villes existaient dès le début de l'industrialisation, voire même de l'urbanisation. Cependant, au cours des décennies 1970 et 1980 l'environnement devint une préoccupation en soi qui ne se limite plus à des considérations d'hygiène publique à l'échelle locale. Nous assistons à l'émergence du mouvement écologiste et à la création d'appareils législatifs à l'échelle des territoires nationaux. Des agences publiques disposant de pouvoirs étendus dans ce domaine sont créés. Le droit de l'environnement à l'échelle mondiale prend forme au gré de la conclusion de traités bi- ou multilatéraux.

L'épuisement des ressources ne constitue pas non plus une préoccupation nouvelle en soi. Dès la fin du 18^e siècle les économistes se préoccupaient du problème de la disponibilité des ressources nécessaires à la satisfaction des besoins des populations. Thomas Robert Malthus (1766-1834) s'intéressa particulièrement à l'augmentation de la population au regard de l'accessibilité de terres propices à la production agricole. Selon sa théorie, l'augmentation de la population a pour effet d'augmenter les besoins alimentaires et de diminuer la disponibilité des terres, obligeant celle-ci à s'établir sur des territoires de moins en moins favorables à l'agriculture.

L'originalité de la réflexion qui a donné naissance au concept de développement durable réside dans le lien entre le développement que l'on associe à la notion de croissance économique, et les limites de l'écosystème planétaire. Plusieurs événements marquent l'émergence du concept de développement durable. La publication en 1972 du rapport Meadows constitue à cet égard une étape importante.

Rapport Meadows (Club de Rome)

Le rapport Meadows intitulé «Halte à la croissance» est le résultat des travaux du *Club de Rome*, un regroupement de spécialistes s'intéressant aux questions de développement. Les auteurs du rapport attirent notre attention sur les limites de la croissance exponentielle de la population et de l'économie mondiale en montrant le caractère fini de l'écosystème. La *quantité des ressources non renouvelables* nécessaires au maintien de la croissance est énorme faisant craindre une pénurie. Les courbes exponentielles représentatives des divers types de *pollution* peuvent être extrapolées, de la même manière que le sont les besoins en ressources. Aussi, même s'il est difficile d'évaluer avec précision comment évaluer la courbe globale de la pollution, les limites d'absorption des écosystèmes existent, et partant nécessite l'adoption de mesures de réduction de la pollution.

Face à cette situation les auteurs proposent l'idée «*d'état d'équilibre*»¹ assuré par une croissance zéro de la population et du capital. Ils proposent également de répartir plus équitablement les ressources mondiales plutôt que de produire davantage. Toutefois, la réalisation de ces objectifs dépend du contrôle de l'accroissement de la population.

¹ *Équilibre* signifie que dans un écosystème mondial réel, les forces qui engendrent l'accroissement de la population et des investissements (désir d'une grande famille, manque d'efficacité des méthodes de birth-control, taux d'investissements élevés) et celles qui induisent une diminution de ces mêmes grandeurs (manque de nourriture, pollution, taux de dépréciation élevée ou obsolescence du matériel productif) sont égales et opposés. (Meadows et al. 1972, p.275) *Capital* signifie l'ensemble des investissements consacrés aux services, à l'industrie et à l'agriculture. (Meadows et al. 1972, p.275)

Le rapport Meadows exprime plusieurs dimensions fondamentales au développement durable :

- les besoins d'amélioration du sort des pays en voie de développement;
- les besoins d'élaboration de stratégies de développement globales permettant de s'attaquer aux relations entre l'homme et son environnement;
- la nécessité d'une redistribution plus équitable des ressources et des revenus. (Waaub 1993, p.54)

Un autre fait marquant de la réflexion menant à l'émergence du concept de développement durable est la conférence de Stockholm sur l'environnement humain, tenue par les Nations Unies en 1972.

Conférence de Stockholm

Après la publication de rapport Meadows la conférence de Stockholm tente d'établir les bases de la relation entre environnement et développement. À cet effet, une trentaine d'experts et de leaders se réunirent à Founex (France) en juin 1971 pour préparer la conférence et jeter les bases des principes qui recevront par la suite une acceptation officielle à la conférence. Les auteurs du rapport Founex déclarent sans ambages que la poursuite d'un développement économique accéléré dans les pays industriels avancés s'est accompagné d'une détérioration de l'environnement humain² «damage and disruption to the human environment». Ils reconnaissent également que les problèmes d'environnement que vivent les pays en développement résultent de la pauvreté et du sous-développement. Les auteurs proposent alors à ces pays une approche du développement qui intègre de nouvelles dimensions. Même si la croissance économique apparaît comme une réalité incontournable pour assurer le développement, l'emphasis devrait être mise sur l'atteinte d'objectifs sociaux et culturels. De plus, les enjeux environnementaux devraient faire partie de l'élargissement du concept de développement.

² Étant entendu que la détérioration de l'environnement physique causée par la pollution entraîne une détérioration de l'environnement humain.

Le rapport Founex recommande notamment:

- de porter une attention accrue à la répartition des revenus et de l'emploi, aux services sociaux et à la production de biens à caractère public, ainsi qu'à la participation politique;
- d'établir des «normes environnementales minimums» – minimum environmental standards – dans les domaines de la santé publique, la nutrition, la qualité de l'eau potable, etc., et la mise en place de processus d'évaluation des impacts des projets de développement sur l'environnement.

De plus, la notion de «coût social» est évoquée comme critère pour décider de la réalisation de projets de développement.

La déclaration de Cocoyoc adoptée par les participants au «Symposium sur les modèles d'utilisation des ressources: stratégies pour l'environnement et le développement» organisé par le *Programme des Nations Unies pour l'environnement* et la *Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement* en 1974, reprend le concept d'*éco-développement*³ lancé par Maurice Strong à Stockholm. «Ce texte insiste sur la nécessité d'aider les populations à s'éduquer et à s'organiser en vue d'une mise en valeur des ressources spécifiques de chaque écosystème pour la satisfaction de leurs besoins fondamentaux. Le rapport «Que faire?» de la *Fondation Hammar skjöld* publié en 1975 va encore plus loin à cet égard.

Rapport de la Fondation Hammar skjöld

Au-delà des constats d'échec du développement prononcés dans les rapports précédents, le rapport de la Fondation Hammar skjöld pose la question de la finalité du développement: développement pourquoi? développement pour qui? À ces questions le rapport fait les propositions suivantes:

³ L'éco-développement se veut alors comme «...une stratégie de développement fondée sur l'utilisation judicieuse des ressources locales et du savoir-faire paysan applicable aux zones rurales isolées du tiers-monde» (Sachs 1980, p.11).

Développement de tous les hommes et de tout l'homme, et non seulement mise en valeur des choses, laquelle n'est qu'un moyen. [...]

Développement axé sur la satisfaction des besoins, à commencer par les besoins élémentaires de la majorité la plus pauvre de la population mondiale. [...]

[D]éveloppement pour assurer l'humanisation de l'homme par la satisfaction de ses besoins d'expression, de création, de convivialité, de détermination de son destin.

(Fondation Hammarskjöld 1975, p.7)

Le rapport propose alors les éléments conceptuels d'un «autre développement» axé sur :

- la satisfaction des besoins à commencer par l'élimination de la misère:
- le développement endogène et «self reliant», c'est-à-dire prenant appui sur les forces mêmes des sociétés qui s'y engage :
- le développement doit être harmonisé avec l'environnement :

L'«autre développement» suppose notamment la reconnaissance du droit au pluralisme et à la diversité – dans la façon de se développer – et qu'un environnement favorable soit assuré, tant sur le plan politique que sur le plan économique. Un tel environnement suppose une nouvelle redistribution des ressources.

Par la suite, la publication de la stratégie mondiale de la conservation élaborée par l'*Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources* (UICN) en collaboration avec le *Programme des Nations Unies pour l'environnement* (PNUE) et le *World Wildlife Fund* (WWF) marque le retour à des préoccupations axées davantage sur la conservation.

Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service du développement durable

Dans sa stratégie mondiale de la conservation l'UICN tente de réconcilier développement et environnement en démontrant que la conservation favorise le développement.

Le *développement* est défini comme : «... la modification de la biosphère et l'emploi de ressources humaines, financières, vivantes et non vivantes, pour satisfaire aux besoins

des hommes et améliorer la qualité de leur vie. Pour assurer la pérennité du développement, il faut tenir compte des facteurs sociaux et écologiques, ainsi que des facteurs économiques de la base des ressources vivantes et non vivantes, et des avantages et désavantages à long terme et à court terme des autres solutions envisageables.» (UICN 1980, section 1, paragraphe 3)

La *conservation* est définie comme «...la gestion de l'utilisation par l'homme de la biosphère de manière que les générations actuelles tirent le maximum d'avantages des ressources vivantes tout en assurant leur pérennité pour pouvoir satisfaire aux besoins et aux aspirations des générations futures.» (UICN 1980, section 1, paragraphe 4)

Même si le sous-titre de la stratégie mondiale de la conservation utilise le terme «développement durable», c'est la publication en 1987 du rapport de la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement* (rapport Brundtland) qui viendra consacrer l'usage de ce terme.

Rapport Brundtland

La Commission Brundtland définit le développement durable (ou soutenable) comme étant :

«... un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.» (CMED 1988, p.51)

Selon la Commission, la notion de développement soutenable s'appuie sur deux concepts :

- le concept de «besoins», et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. (CMED 1988, p.51)

De plus, la Commission considère que le développement soutenable ne peut être assuré si on ne tient pas compte, dans les politiques de développement, de considérations liées à:

- l'accès aux ressources;
- la distribution des coûts et avantages du développement.

Enfin, l'équité sociale entre les générations et à l'intérieur de la même génération constitue selon la Commission des éléments essentiels du développement soutenable.

ANNEXE B

APPROCHES INTERPRÉTATIVES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE*

Approche écologique

L'approche écologique met l'emphase sur la préservation des écosystèmes naturels et des espèces. L'écologie biologique constitue l'élément intégrateur des phénomènes géographiques, économiques et psychosociaux. Aussi, «[l]es chercheurs s'inspirant de cette approche traitent alors de l'espace habité en tenant compte de l'analyse de flux, des bilans énergétiques, des facteurs écologiques ayant une incidence sur les systèmes urbains.» (Gagnon, 1995, p.65) L'auteure cite à cet égard les travaux de Beanlands et Duinker (1983), de Dansereau (1987) de *l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources* (UICNR), du *Conseil consultatif de l'environnement* (CCCE 1991) ainsi que ceux du projet MAB de l'UNESCO.

Approche économique

L'approche économique insiste plutôt sur l'importance de modifier le rythme et la manière d'exploiter les ressources naturelles afin d'assurer une croissance économique à long terme. L'approche préconisée pour intégrer les considérations environnementales à l'économie consiste à attribuer un coût à la dégradation de l'environnement et à la raréfaction des richesses naturelles. Le principe de pollueur payeur et l'internalisation des coûts de la pollution par la mise en marché de droits de polluer constituent des outils de mise en œuvre du développement durable. L'auteure signale les travaux du *Worldwatch Institute*, ceux de la *Banque mondiale* et de la *Commission des Communautés européennes*.

* Approches développées par Christiane Gagnon dans : Gagnon, C. 1995. «Développement local viable : approches stratégies et défis pour les communautés», *Coopérative et développement*, vo.26, no. 2, p.61-82

Approche humaniste

L'approche humaniste ne fait pas l'objet d'une discipline comme telle, ni d'une méthodologie identifiée. L'approche humaniste se réfère plutôt à l'idée d'une nouvelle éthique du développement qui intègre l'équité, la justice sociale, la prise en compte des valeurs humaines. La restructuration des rapports Nord-Sud et des rapports sociaux entre riches et pauvres constitue des enjeux importants. Les notions d'*écodéveloppement*, d'*autre développement*, de *self-reliance* évoquées dans le rapport Dag Hammarskhöld s'inscrivent dans cette approche. L'auteure signale également la notion de *développement par le bas* développée par Stöhr, Taylor et Friedmann qui, à l'instar de celles énumérées précédemment, soulignent l'importance des facteurs humains, culturels et sociaux du développement. «Le développement durable se distingue alors de la croissance économique et se conçoit comme un processus de changement social (Center for Resource and Environmental Studies)». (Gagnon 1995, p.66)

Approche planificatrice

Enfin, l'approche *planificatrice* vise davantage à identifier les moyens et les mécanismes pour améliorer les politiques et le processus décisionnel dans le cadre d'une gestion environnementale intégrée. Elle propose à cet effet de nouveaux outils de gestion comme la *planification intégrée des ressources* (PIR), et l'évaluation environnementale. «Selon les tenants de cette approche, la connaissance systématique des impacts des activités humaines sur l'environnement, à l'intérieur d'une procédure identifiée, s'avère la clé de voûte de l'architecture de la viabilité des ressources tant écologiques qu'humaines.» (Gagnon 1995, p.68)

Comme le relève Gagnon (1995), chaque approche comporte des limites. La première est certainement l'utilisation de critère d'intégration unique des

composantes du développement durable : l'environnement, le social, l'équité, l'économie. Aussi, comme le souligne l'auteure, dans le cadre de l'approche écologique, «[l]e social n'y est pas vue comme une composante intégrée, voire centrale, du développement, mais comme un facteur qui risque d'entraîner des changements dans les écosystèmes naturels.» (Gagnon 1995, p.65)

Il en est de même dans l'approche économique. L'internalisation des coûts de la pollution équivaut à appliquer un critère économique à la gestion du social et de «l'environnemental». Comme le souligne Gagnon (1995), «... le fait de donner une valeur, un prix à la disparition du saumon dans une rivière ou d'accorder une compensation financière aux communautés qui en vivent ne peut combler les désorganisations sociales qui s'ensuivent, la perte de la biodiversité et les effets cumulatifs sociospatiaux.» (Gagnon 1995, p.70) L'usage du *produit national brut* (PIB) comme indice unique de développement constitue un autre exemple de ce problème. Selon Harribey (1998) cette approche d'internalisation des coûts pose de graves problèmes logiques et méthodologiques parce que coexistent au sein de *l'économie de l'environnement* – nouvelle branche de l'économie – deux conceptions de la soutenabilité : l'une dite faible, et l'autre forte.

Parce que l'économie de l'environnement s'inspire de la physique newtonienne qui conçoit l'univers régi par des mécanismes répétitifs qui évacue toute idée de production et de reproduction d'un système : ainsi, la biosphère est-elle soumise à l'homme comme l'homme est soumis à l'économie.

Une autre démarche est celle adoptée essentiellement par ceux qui pensent nécessaire de replacer l'économie *dans* l'environnement et plus largement dans la biosphère. Dans ce cadre, la préservation des ressources se fonde sur des critères physiques et non pas monétaires car les mécanismes biologiques ne relèvent pas du marché. La logique de l'homme ou, selon l'heureuse formule de René Passet [1996], la logique du *vivant*, conduit à subordonner les prétendus impératifs économiques à la vie de l'espèce humaine et des autres espèces et à s'efforcer de favoriser toute entreprise de désaliénation de l'être humain. (Harribey 1998, pp.9-10)

Crabbé (1997) quant à lui souligne que le *développement durable* n'est pas identique à l'économie de l'environnement. «L'économie environnementale vise l'efficacité et repose sur une éthique utilitaire qui conduit à la maximisation de la

valeur actualisée. Elle est aussi beaucoup plus compliquée sur le plan théorique que le développement durable, qui repose sur une éthique d'équité et dont le but est de réunir en un tout l'économie, l'environnement et la société.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'approche *planificatrice*; Gagnon (1995) relève deux difficultés. La première réside dans les limites de la planification et des stratégies qui l'accompagnent à appréhender des problèmes complexes, notamment dans le domaine de l'environnement. À titre d'exemple, les pluies acides font intervenir des considérations qui relèvent davantage du mode de production industriel qui se caractérisent par l'externalisation des coûts environnementaux, mais également sociaux. La deuxième difficulté a trait au risque que la formalisation des procédures d'évaluation d'impacts ou de consultation conduise à une «technicisation» de la prise de décision ainsi qu'à une banalisation de la participation des citoyens.

Enfin, en ce qui concerne l'approche *humaniste*, Gagnon (1995) s'interroge sur les effets du redressement des rapports Nord/Sud. Dans la mesure où ce redressement passe par la croissance économique – le rapport Brundtland en fait mention à plusieurs reprises – il se pourrait bien que les problèmes liés à la poursuite de l'objectif de croissance persistent. «Les limites de l'approche humaniste renvoient donc aux limites mêmes du modèle de développement dominant qui favorise le productivisme et ses technologies, la compétitivité, l'hyper spécialisation, la délocalisation territoriale, la concentration de la richesse et par conséquent les inégalités sociospatiales.» (Gagnon 1995, p.67)

ANNEXE C

GRILLE D'OBSERVATION AUPRÈS DES COMITÉS DE SUIVI

THÈME	PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES	COMMENTAIRES DE L'OBSERVATEUR

ANNEXE D

GUIDE D'ENTRETIEN

PARTICIPATION AU COMITÉ

- Dans quelles circonstances êtes-vous devenu membre du comité?
- Qu'est-ce qui vous a motivé à devenir membre du comité?
- Êtes-vous impliqué dans d'autres organismes ou comités?
- Connaissez-vous déjà certains membres du comité?

MANDAT ET COMPOSITION DU COMITÉ

- Selon vous, pourquoi le comité a été créé?
- Que pensez-vous de la composition du comité?
- Avez-vous senti le besoin de consulter les autorités publiques pour répondre à vos questions?
- Selon vous, leur présence aux réunions du comité aurait-elle été utile?

INFORMATION AU SEIN DU COMITÉ

- À votre avis, l'information diffusée par le promoteur a-t-elle permis au comité de faire le suivi des travaux de construction?
- Qu'est-ce que vous pensez de la formation donnée par le promoteur concernant le suivi environnemental pour la phase opération?
- Avez-vous l'impression que vous avez l'information nécessaire à l'exécution de votre mandat?

RÔLE DE REPRÉSENTANT

- Comment voyez-vous vos rapports à titre de représentant de...?
- Comment envisagez-vous votre rôle dans la diffusion de l'information par rapport à celui du promoteur avec son service de relations avec la communauté?
- Votre présence en tant que représentant a-t-elle facilité la communication entre le promoteur et le milieu (ou les personnes que vous représentez)?

APPRÉCIATION DU TRAVAIL DU COMITÉ

- Avez-vous l'impression que le comité a contribué au suivi des travaux de construction et d'aménagement du site?

- Avez-vous l'impression d'avoir influencé les décisions du promoteur et des autorités publiques?
- Êtes-vous satisfait de l'aménagement du site au regard des préoccupations exprimées par les membres du comité?
- Selon vous, les mesures que vous avez proposées, ont-elles permises d'atténuer les impacts liés aux activités de construction? Donnez des exemples...

RÔLE DU COMITÉ PAR RAPPORT AU PROMOTEUR ET AUX AUTORITÉS PUBLIQUES

- Selon vous, les résidents d'Alma sont-ils bien informés en ce qui concerne le suivi des travaux de construction?
- Quel est le rôle du comité dans la diffusion de l'information?
- Qui devrait être informé?

INDÉPENDANCE DU COMITÉ

- Selon vous, aurait-il été utile que le comité possède un budget pour ses activités et un secrétariat (adresse, numéro de téléphone, secrétaire, etc.)?

EXPÉRIENCE AU SEIN DU COMITÉ

- Comment trouvez-vous votre expérience au sein du comité?
- Vous sentez-vous à l'aise de donner votre opinion lors des réunions?
- Y a-t-il des questions que vous auriez souhaité voir discuter au sein du comité et que l'ont pas été?

PARTICIPATION DES MEMBRES AUX ACTIVITÉS DU COMITÉ

- Pourquoi les absences aux réunions?
- Que pensez-vous de la fréquence des réunions?

APPRENTISSAGE

- Qu'est-ce que vous avez appris depuis que vous êtes membre du comité?
- Suite à l'expérience acquise avec le projet Alma, quels changements apporteriez-vous dans la planification et l'exécution du projet?
- Est-ce que votre travail au sein du comité a modifié votre conception de la démocratie, la protection de l'environnement, etc.?
- Selon vous, quels sont les principaux enjeux auxquels devra faire face le comité dans l'avenir?

ANNEXE E

PORTRAIT DE RÉFÉRENCE DE LA COMMUNAUTÉ D'ACCUEIL

Vitalité du mouvement associatif

Type et diversité des organismes socio-communautaires

Historiquement, peu de temps l'arrivée des premiers colons à Saint-Joseph d'Alma en 1877, des almatois et des almatoises se regroupent dans des comités afin de faire valoir leurs intérêts. En 1918, les cultivateurs mettent sur pied un organisme, le Conseil de la surproduction, suite à la construction du barrage et à l'exhaussement des eaux du lac Saint-Jean. Dans les années 20, plusieurs organismes à vocation plutôt socio-récréatives voient le jour, tels, les Chevaliers de Colomb, la Société Saint-Jean Baptiste, le Cercle des fermières, les filles d'Isabelle. Ces organismes, qui sont des sections locales d'organismes nationaux, tentent de pallier, notamment, au manque d'infrastructures collectives, lié à l'urbanisation rapide d'Alma. Dans les années 40, des regroupements spécifiquement locaux et urbains font leur apparition. Les premières Coopératives d'habitation naissent. Par la suite, dans la vague de l'animation communautaire qui caractérise le Québec à la fin des années 60, naissent des organisations plus revendicatrices. La lutte des groupes populaires se fait alors sur le terrain des conditions de vie : logement, santé, garderie, consommation. Leur action est analysée comme un relais de l'État dans la gestion du social, c'est-à-dire dans la réponse aux besoins sociaux nouveaux ou encore précédemment assumés par l'État (Savard 1986 : 18 ; Klein et Gagnon 1989 : 93). En bref, le mouvement associatif s'est largement structuré au fil des décennies et a constitué un acteur social de premier ordre dans la dynamique territoriale.

Aujourd'hui, la majorité des organismes socio-communautaires, oeuvrant sur le territoire de la MRC Lac Saint-Jean Est, sont localisés à Alma. Ces organismes sont

au nombre de 160 (chiffres 1998) ⁴. Ils ont été regroupés en cinq catégories: 1) SPORTIF (25); 2) CULTUREL (21); 3) SOCIO-RECREATIF (47); 4) SOCIAL (62); GROUPES D'INTERET (5).

Les organismes à vocation sociale constituent la catégorie la plus importante en terme de nombre. Alma compte trois coopératives dans le domaine de la consommation : Coopérative funéraire Lac Saint-Jean, Coopérative des consommateurs, Coopérative de commerce les Graines. De plus, nous retrouvons des organismes pour la plupart à but non lucratif (OSBL) dans les domaines suivants: l'aide à la famille la santé la santé mentale; les personnes handicapées; l'aide aux personnes âgées; l'aide aux personnes défavorisées; l'aide internationale; l'environnement (Région laboratoire du développement durable, Enviro-action, MOCOS, Mouvement consommation sélective, CODERR 02, Zone d'intervention prioritaire (ZIP); les jeunes; les femmes; les droits sociaux.

Par ailleurs, le domaine culturel occupe une place importante à Alma non seulement à cause du nombre d'organismes qui y oeuvrent, mais également à cause de leur rayonnement à l'échelle régionale et même nationale.

L'historique, la diversité et le nombre d'organismes et d'associations à Alma indiquent, sans aucun doute, un cadre pérenne et solide de vie associative. Mais, au-delà de cette toile associative formée par les organismes, quelle est la vitalité du mouvement associatif?

Participation locale aux activités des organismes et des associations

La vitalité du mouvement associatif peut également être appréciée à partir de la participation de la population almatoise aux activités mises sur pied par les organismes. Lors d'entrevues menées auprès de leaders locaux, ces derniers ont

⁴ Le recensement des organismes dans la MRC Lac Saint-Jean Est a été réalisé à partir du Répertoire des organismes 1998 publié par le Service des loisirs de la ville d'Alma, de la liste des groupes oeuvrant en "économie sociale" établi par le Conseil économique Lac Saint-Jean Est (hiver 1998) et enfin de la liste des personnes et des organismes qui ont participé à la préconsultation tenue par Alcan (1996-1997).

confirmé le succès obtenu par les organismes, soit lors de campagnes de financement ou lors des activités régulières. A titre d'exemple, mentionnons la participation populaire au Festirame d'Alma, la fréquentation du Service budgétaire populaire et du Groupe le PAS, etc.

Lors d'événements particuliers et, notamment, lors de controverses, il a été observé que les citoyens et les citoyennes d'Alma et des environs s'impliquent. Par exemple, la controverse concernant la localisation d'un champ de tir au Lac Saint-Jean a recueilli une attention soutenue tout au long des dix années qu'a duré la controverse. Le soutien populaire aux activités de la Coalition contre le champ de tir et au Comité d'opposition au champ de tir a été indéfectible tout au long de ces années. Il en est de même de la controverse sur le projet d'harnachement de la rivière Ashuapmouchuan par Hydro-Québec qui donna lieu à une mobilisation populaire importante, soit 12 500 individus; en effet, dans ce cas précis les leaders almatois du mouvement de protestation régionale avaient adopté une stratégie de financement basée sur la vente de cartes de membre (Entrevue 4:5).

Ainsi, pouvons-nous affirmer que la sensibilité environnementale a depuis les années 70 a mobilisé plusieurs acteurs et suscité nombre d'activités à Alma, comme localité et chef-lieu du Lac-Saint-Jean. Rappelons que la localité fut le siège du premier Conseil régional de l'environnement au niveau québécois (avec le Bas-Saint-Laurent) et qu'il est reconnu pour ses interventions énergiques auprès du gouvernement québécois. Les audiences publiques sur le programme de stabilisation des berges du Lac-Saint-Jean d'Alcan (1985) a aussi mobilisé une forte participation populaire pendant plusieurs années. Enfin, Alma réélit, depuis 1983, un conseiller reconnu pour ses allégeances écologistes.

La participation soutenue des citoyens aux activités des organismes et des associations tend à démontrer que le dynamisme communautaire de la communauté qui se prolonge dans la concertation entre les organismes.

Concertation et collaboration inter organismes associatifs

La concertation et la collaboration inter organismes associatifs se réalisent notamment dans les regroupements. Ils sont le reflet d'une capacité d'une communauté de travailler ensemble, de déterminer des objectifs communs. Dès 1980, le milieu associatif s'est doté d'un tel outil : le Regroupement des organismes communautaires et Coopérative d'Alma (ROCCA). Son mandat consista notamment à réunir les organismes communautaires dans un même lieu physique, à partager des services techniques, à favoriser le développement de la vie communautaire et à intervenir sur la vie économique, sociale et politique locale (Klein et Gagnon 1989 : 96). Une quarantaine de groupes et d'associations ont été membres du ROCCA à un moment ou un autre de ses dix années d'existence. En 1983, les objectifs principaux des organismes membres du ROCCA consistaient en l'amélioration de la qualité de vie (52,3%) et les services à la population (38%) (Savard 1986).

Par ailleurs, dans le cadre de la controverse concernant la localisation d'un champ de tir au Lac Saint-Jean, la Coalition contre le champ de tir au lac Saint-Jean (1982 à 1990), dont nous avons fait mention précédemment, a été un regroupement qui a réuni 40 à 45 organismes: syndicats, groupes communautaires, pacifistes, associations de chasse et pêche, associations de villégiateurs, etc. (entrevue 1: 13).

Plus récemment, suite à la formation du Conseil local de développement (CLD) dans la MRC Lac Saint-Jean Est, une démarche a été entreprise sur l'initiative de certains organismes communautaires pour mettre au point une stratégie commune visant l'établissement de priorités à faire valoir auprès du conseil d'administration du CLD. Dans le cas présent, il ne s'agit pas de la formation d'un regroupement au sens stricte du terme, mais plutôt d'une démarche collective de réflexion. De plus, notons qu'au-delà de l'obligation contenue dans la loi quant à la composition du conseil d'administration, la participation des groupes communautaires a été portée à six représentants. Il s'agit d'une particularité du CLD de la MRC Lac-Saint-Jean-Est par rapport aux autres MRC de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Rappelons que le

conseil d'administration du CLD doit comprendre au moins un représentant des milieux suivants: affaires et commerce; travailleurs, municipal, coopératif; communautaire; institutionnel (santé, éducation). Enfin, soulignons que la Ville d'Alma avec ses différents comités (voir point sur la participation à la vie municipale) de composition diversifiée favorise la concertation entre différents acteurs.

Toutefois, malgré ces initiatives, la concertation demeure une pratique en développement. Suite à des entrevues réalisées avec des leaders du monde associatif ceux-ci nous confiaient que les gens ne se connaissent pas : « Ils ne connaissent pas la façon dont chacun fonctionne ». Malgré qu'Alma soit une petite communauté où les relations de proximité sont facilitées, les personnes qui travaillent dans des organismes provenant des milieux de l'environnement, de la santé et les services sociaux, de l'éducation populaire ne se connaissent pas. Les organismes fonctionnent comme «... des cellules indépendantes. Il y [a] pas vraiment d'interaction avec les uns les autres. Peut-être à quelques exceptions près, les gens ne se connaissent pas.» (Entrevues 2 :1; 2:2; 3:1; 6:6; 7:1). D'ailleurs, dans les comptes rendus de réunion du ROCCA, il est souvent fait mention que les groupes tiennent à garder un maximum d'autonomie. Certaines personnes que nous avons rencontrées nous ont parlé d'absence de collaboration (entrevue 6:5) et de compétition entre organismes, même entre ceux qui oeuvrent dans le même secteur (entrevue 2:7).

Par ailleurs, en ce qui concerne la concertation entre les organismes publics et les politiques d'une part, et les acteurs sociaux d'autre part, la situation évolue mais lentement. Une personne interrogée mentionne une certaine ouverture de la part des autorités municipales à l'endroit des groupes communautaires. Toutefois, beaucoup de travail reste à faire pour parler de compréhension mutuelle. Il en est de même entre les organismes publics dans le domaine de la santé notamment et les groupes communautaires oeuvrant dans ce domaine (entrevue 2:9).

La participation de la population locale à travers le mouvement associatif ne s'exprime pas uniquement au sein des organismes mais aussi dans sa participation à la vie économique et municipale.

Dynamisme économique

Entrepreneuriat local

Afin de pouvoir apprécier la qualité du tissu économique local, nous avons retenu l'entrepreneuriat local comme principal paramètre. Ce paramètre peut être mesuré par l'indicateur taux de croissance net d'entreprises, tel que défini par Riverin et Proulx (1997). Selon ces auteurs :

Avec cette mesure, nous pouvons saisir la capacité entrepreneuriale d'une municipalité selon ses propres effectifs initiaux. En considérant autant le nombre d'entreprises fermées que le nombre d'entreprises ouvertes, nous faisons ainsi référence à la capacité des localités à développer leurs activités et aussi à les maintenir donc à son dynamisme. (Riverin et Proulx, 1997 : 6)

Ainsi, pour la période de 1992 à 1997, le taux de croissance net d'entreprises a été de 12,2% pour la MRC Lac-Saint-Jean-Est. À Alma le taux a été de 7,5%, ce qui place cette dernière au onzième rang sur les dix-huit municipalités que compte la MRC. Si nous considérons que quatre municipalités obtiennent ex aequo un taux de croissance de 0%, Alma se classe en réalité onzième sur quinze. Les municipalités de Saint-Ludger de Milot (53,8%), de Delisle (35,6%), de Labrecque (29,6%) et de Sainte-Monique (26,7%) sont celles dont la croissance net d'entreprises est la plus élevée (voir figure 1). Si nous comparons Alma aux principaux centres urbains de la région, à l'exception de Jonquière, son taux de croissance net d'entreprises est plus bas que la moyenne (Chicoutimi 11,4%, Jonquière 5,9%, La Baie 13,3%, Dolbeau 11,9%, Roberval 18,8%)

Provenance géographique des entrepreneurs

La vie économique est ici considérée sous l'angle de la provenance géographique des entrepreneurs. Cet indicateur tente d'exprimer le poids des intérêts locaux dans la vie

économique locale, selon les différents secteurs de l'activité économique (voir TABLEAU 1).

Tableau 1 Provenance géographique des entrepreneurs par secteur

SECTEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES ENTREPRENEURS			
	Locale	Régionale	Hors région	Multiple
AGRICOLE ET SERVICES CONNEXES	294		1	
PÊCHE ET PIÉGAGE	1			
EXPLOITATION FORESTIÈRE ET SERV.	51			
MINES, CARRIÈRE, PUIITS PÉTROLES	6		5	
MANUFACTURIÈRE	134	3	7	2
CONSTRUCTION	191	2	3	
TRANSPORT ET ENTREPOSAGE	95	2	3	
COMMUNICATIONS ET SERV. PUBLICS	15	4	5	
COMMERCE EN GROS	67	1	8	5
COMMERCE AU DÉTAIL	466	1	4	108
INTERMÉD. FINANCIERS ET ASSURANCES	44	4	17	
SERV. IMMOBILIERS ET AG. ASSURANCE	14	3	4	1
SERVICES AUX ENTREPRISES	136	8	4	
HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	178		1	9
AUTRES INDUSTRIES SERVICES	333	2	1	13
TOTAL	2 025	30	128	138

Source : Liste des entreprises de la MRC LSJE, 1998

Pour ce, les entreprises ont été regroupées par secteur d'activité économique et classifiées selon la provenance géographique des propriétaires, soit local (incluant le territoire de la MRC), régional, hors région et multiple (telle les franchises). Les catégories relatives aux secteurs de l'éducation, de la santé et services sociaux n'ont pas été prises en compte. La classification des entreprises a été réalisée à partir de la Liste des entreprises de la MRC Lac-Saint-Jean-Est (mise à jour en mars 1998) et avec le recours de deux membres du personnel de l'ex-Conseil économique Lac-Saint- Jean-Est sur la base de leurs connaissances du milieu. Il s'agit donc avant tout

d'une estimation exploratoire mais tout de même indicative, selon nous, de la vitalité économique locale.

L'examen sommaire des données révèle qu'une forte proportion des entreprises, soit 87,2%, soit 2025 entreprises sur un total de 2321, est sous le contrôle d'intérêts locaux. Nous ne concluons évidemment pas que l'ensemble de la population participe directement à l'économie locale; il faudrait au minimum prendre en compte des facteurs comme le poids relatif des entreprises dans l'économie locale en terme de chiffre d'affaires et de nombre des emplois. À titre d'exemple, dans le secteur manufacturier les 7 entreprises qui sont sous le contrôle d'intérêts hors région totalisent 1481 emplois, soit 50,6% de l'ensemble des emplois dans ces secteurs. Abitibi-Consolidated et Alcan totalisent à elles seules 1165 emplois directs.

Cet exercice permet donc de constater qu'il existe un très grand nombre d'entreprises locales, soit 2 025, majoritairement réparties dans les secteurs d'activités commerciale et agricole. Cela va dans le même sens que les constats de la section sur l'aménagement du territoire. Il y aurait donc une multitude de petits entrepreneurs qui exercent leurs activités dans une ferme familiale ou dans un commerce.

Vie municipale

Nous analysons la vie municipale sous l'angle des mécanismes mis en place par Ville d'Alma, pour favoriser la participation des acteurs sociaux, incluant celle des citoyens. À cet égard, plusieurs comités ont été mis en place par la ville. Par exemple, le comité consultatif d'urbanisme. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) oblige les municipalités à constituer un comité consultatif d'urbanisme composé de 8 citoyens, 1 conseiller et 2 personnes ressources. La L.A.U. prévoit des mécanismes de consultation et de publicité (information) dont les modalités varient selon qu'il s'agisse de l'adoption et d'une modification au schéma d'aménagement, de l'adoption du plan d'urbanisme et du règlement de zonage ou de lotissement. À l'instar d'autres

municipalités au Québec, Alma a son comité consultatif d'urbanisme. De plus, elle a créé de nombreux comités de gestion qui permettent de faire le lien entre la population, le politique et l'administratif par la présence de chaque conseiller à un ou plusieurs comités spécialisés: les finances, les loisirs, les ressources humaines, la sécurité publique, les travaux publics, la planification socio-économique, les arts et la culture et le tourisme. Ces comités sont généralement constitués au minimum d'un conseiller et d'un ou de plusieurs représentants de l'administration municipale dans le domaine d'intervention concerné. Cependant, outre ces comités à caractère de gestion municipale, Alma a adopté des pratiques qui favorisent la participation d'intervenants qui n'ont pas normalement accès au processus décisionnel, à commencer par les jeunes.

Comité des jeunes

Suite à un engagement électoral des leaders politiques locaux à l'effet d'accorder une plus grande place aux jeunes, le conseil municipal créa en février 1997 le *Comité des jeunes*. Celui-ci est composé de huit jeunes âgés entre 18 et 29 ans. Son mandat consiste entre autres à promouvoir le point de vue des jeunes au sein des comités de gestion et du conseil municipal et de faire des recommandations sur différentes problématiques qui touchent la jeunesse.

Aussi, six des sept membres du comité des jeunes siègent sur autant de comités de gestion de la municipalité. De plus, le comité des jeunes organisa en octobre 1997 un colloque "Alma, ville d'avenir pour les jeunes!" et un forum en février 1998 sur le thème de l'emploi desquels ont découlé des actions de la part des entreprises et des institutions pour favoriser la création d'emplois pour les jeunes.

Comité socio-politique

Alma créa un *comité socio-politique* en 1988. Ce comité est composé de différents acteurs politiques, économiques, institutionnels et associatifs⁵. Le mandat général du

⁵ Les membres du comité sont : le maire, les deux députés (1 fédéral, 1 provincial), le président de la chambre de commerce, le préfet de la *MRC Lac St-Jean Est*, la présidente de l'organisme *Femmes*

comité est celui d'assurer une «veille stratégique». Parmi les dossiers traités, la stratégie pour la construction de l'aluminerie d'Alcan, le redressement de la compagnie Price, le maintien des services administratifs de Cogeco Cable à Alma, etc.

ANNEXE F

IMPACTS SUR LA SANTÉ DES ÉMISSIONS ATMOSPHÉRIQUES*

Sources et contaminants

L'aluminium est produit par la réduction électrolytique de l'alumine qui nécessite une anode et une cathode. La cathode est une structure appelée «cuve d'électrolyse», qui contient un mélange en fusion d'alumine et de la substance électrolytique constituée de cryolithe, un composé de fluorure d'aluminium et de sodium. Lorsqu'une anode de carbone est immergée dans la solution, l'alumine se décompose en aluminium et en oxygène. L'aluminium en fusion est siphonné de chaque cuve à intervalles réguliers, et l'oxygène se combine au carbone des anodes pour former du dioxyde de carbone (CO₂) et du monoxyde de carbone (CO). Parmi les autres substances générées au cours du procédé d'électrolyse il y a des particules, des composés de fluorures (HF), des fluorures particuliers, du dioxyde de soufre (SO₂)⁶, des polyfluorocarbones (PFC) et des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP).

La fabrication des anodes comporte plusieurs opérations qui sont décrites de façon détaillée dans l'étude d'impact du promoteur (Alcan 1997a p.2.8 ss). L'atelier est divisé en plusieurs sous-secteurs spécialisés où sont réalisées des opérations spécifiques. Il y a d'abord *l'atelier à pâte* où on fabrique les anodes à partir d'un mélange de coke, de brai et des sous-produits recyclés des divers secteurs (pâte crue, scellement, cuisson et mégots d'anodes). Cette opération qui génère des poussières (résultant de la manipulation de ses produits) et des vapeurs de goudron (HAP) (résultant de l'utilisation de brai chaud).

* Information tirée de l'étude d'impact du promoteur : SNC Lavalin environnement, 1997

⁶ Dioxyde de soufre, bioxyde de soufre, anhydride sulfureux et SO₂ sont tous des synonymes.

Il y a ensuite le sous-secteur des fours de cuisson des anodes. La cuisson des anodes génère des fluorures, des poussières et les goudrons (HAP). Troisièmement, il y a *l'atelier de scellement des anodes et des cathodes* où on scelle les tiges des anodes cuites avec de la fonte. Et enfin, *l'atelier de traitement des mégots d'anodes (anodes usées) et du bain électrolytique* où s'effectue diverses opérations visant à récupérer les mégots et le bain en vue de les réutiliser (ou certaines de leurs composantes).

Le centre de coulée tel que décrit dans le projet original c'est-à-dire celui soumis au processus d'évaluation environnementale comprend un centre de transfert du métal en fusion pour des fins d'expédition vers d'autres usines et un carrousel pour recevoir le métal en fusion et le couler en forme de gueuse. Le coulage du métal nécessite l'usage d'eau pour le refroidissement du métal. Une partie de cette eau s'évapore au contact du métal. Aussi, les émissions atmosphériques liées à ce secteur sont peu importantes et se limitent aux émissions résultant de la combustion de gaz naturel.

Les opérations liées au déchargement à l'entreposage et à la manipulation des matières premières dans les différents secteurs du complexe industriel sont susceptibles de libérer des poussières. Les matières premières en cause sont l'alumine, le coke, le fluorure d'aluminium, le cryolithe, le bain.

Traitement des émissions et bilan

Le complexe industriel comporte plusieurs dispositifs pour capter et épurer les gaz. Dans le secteur électrolyse, les cuves sont dotées de hottes raccordées à des unités d'épuration. Les gaz d'électrolyse sont d'abord mis en contact avec de l'alumine injectée dans le courant gazeux. L'alumine adsorbe et retient les fluorures. Ensuite, les gaz passent ensuite dans des filtres à manches qui retiennent l'alumine chargée en fluorures ainsi que les particules contenues à l'origine dans les gaz. L'alumine chargée de fluorure est réutilisée pour le procédé d'électrolyse. Une faible partie des gaz d'électrolyse s'échappe dans l'air des salles d'où ils sont évacués par les

événements de toitures (lanterneaux) et cela principalement lorsque les capots des cuves sont ouverts pour des fins d'entretien.

D'autres secteurs du complexe industriel sont dotés de système de captation et d'épuration des gaz, ainsi que des dispositifs de recyclage des poussières. C'est le cas notamment du secteur de fabrication et de la cuisson des anodes où les émissions de vapeurs de goudron générées par l'utilisation du brai chaud à la tour à pâte sont captées séparément et traitées par un épurateur à sec à injection de coke. Le courant gazeux passe dans l'épurateur à contre-courant avec le coke, qui adsorbe les vapeurs de goudron. Le coke chargé est retenu par les filtres à manches de l'épurateur et est par la suite recyclé dans la fabrication des anodes.

Toutefois, tous ces dispositifs ne permettent pas d'éliminer tout rejet dans l'atmosphère des gaz et des poussières générés par les opérations du complexe industriel qu'on trouve en quantités variables à la sortie des cheminées d'évacuation. Le bilan des émissions atmosphériques du complexe industriel pour une production annuelle de 370 000 tonnes métriques d'aluminium est de 185 tonnes de fluorures gazeux (HF), de 94 tonnes de fluorures particulaires, de 8 400 tonnes de dioxydes de soufre (SO₂), de 4,7 tonnes d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), de 348 tonnes de particules et de 710 000 tonnes de dioxyde de carbone (CO₂), le tout tel qu'il appert au TABLEAU 1.

Normes applicables et impact sur la qualité de l'air ambiant

Les usines de production d'aluminium de première fusion sont assujetties sur le territoire québécois au *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*. Ce règlement comporte deux types de normes : des normes d'émission qui déterminent la quantité maximum d'un contaminant rejeté dans l'atmosphère mesurée en kilogramme par tonne d'aluminium produit) et des normes d'air ambiant qui déterminent la concentration maximum d'un contaminant (micro grammes par mètre cube) présent dans l'atmosphère pour une période de temps donnée.

Tableau 1 Émissions atmosphériques annuelles d'une usine de 370 000 t/an d'aluminium - Usine d'Alma

SOURCE	HF ⁽¹⁾		Fluorures particulaires		SO ₂ ⁽²⁾		HAPs		Particules		CO ₂ ⁽⁵⁾	
	kg/t	t/an	kg/t	t/an	kg/t	t/an	kg/t	t/an	kg/t	t/an	t/t	x1000 t/an
Cheminées de l'électrolyse	0,05	19	0,04	15	21,2	8 085	< 0,001	--	0,35	130	1,675	620
Événements de toiture de l'électrolyse	0,42	155	0,21	78	0,3	130	< 0,001	--	0,4	148	0,025	9
Cheminée du four à cuire les anodes (3)	0,0005	0,2	0,003	1,1	1,0	185	0,006	2,2	0,19	70	0,2	74
Cheminée de la préparation de la pâte des anodes (4)	0	0	0	0	0	0	0,0055	2,0	0	0	0	0
TOTAL	0,50	185	0,25	94	22,5	8 400	0,014	4,7	0,94	348	1,9	710

(1) Les émissions totales de HF comprennent une émission de 0,03 kg HF/t Al provenant des mégots et du bain.

(2) Coke à 3% et brai à 0,8% de soufre

(3) Émissions du four à cuire
 HF: 0,001 kg/t anodes cuites
 FP: 0,006 kg/t anodes cuites
 SO₂: 2,0 kg/t anodes cuites
 HAPs: 0,012 kg/t anodes cuites
 Particules: 0,39 kg/t anodes cuites
 CO₂: 400 kg/t anodes cuites

Ces émissions ont été transformées en kg/t aluminium produites dans le tableau.

(4) Émissions de l'atelier de pâte
 HAPs: 0,011 kg/t anodes cuites
 Ces émissions ont été transformées en kg/t aluminium produites dans le tableau.

(5) Les émissions totales de CO₂ comprennent une émission de 1,88 tonne de CO₂ par 1000 m³ de gaz naturel consommé (à la fonderie et aux génératrices)

Normes d'émission du MEF:

Salles de cuves d'électrolyse: 1,45 kg Ft / t Al - future norme: 0,95 kg Ft / t Al

Four de cuisson des anodes: 0,1 kg Ft / t anodes cuites.

Ces normes sont exprimées en terme de fluorures totaux, qui comprennent les fluorures particulaires et le fluorure d'hydrogène (HF)

Source : SNC Lavalin environnement 1997, p.2.40

Les normes d'air ambiant s'appuient notamment sur la détermination du seuil à partir duquel un contaminant entraîne des effets sur l'environnement et sur la santé humaine. Aussi, à titre d'exemple les niveaux ambiants de bioxyde de soufre (SO₂) les plus faibles pour lesquels des effets ont été observés sur les tranches de population les plus sensibles (malades chroniques et personnes âgées) sont de 1 000 µg/m³ (1h), 250 µg/m³ (24h) et 100 µg/m³ (annuel). Au Québec, les normes se rapprochent de ces niveaux les plus faibles pour lesquels des effets sur la santé ont été répertoriés soit 1 310 µg/m³ (1h).

L'application de la norme d'air ambiant nécessite de mesurer la concentration des gaz et des poussières dans l'atmosphère au moyen de stations d'échantillonnage réparties sur le territoire entourant la source d'émission. À l'étape de l'évaluation des impacts on utilise des modèles de dispersion atmosphérique pour tenter de prévoir la concentration des gaz et des poussières dans l'atmosphère. Dans le cas à l'étude on utilisa les modèles BLP «Buoyant Line and Point source dispersion model» et ISC3 «Industrial Source Complex dispersion model» de l'Environmental Protection Agency (EPA). Ces modèles prennent en compte les paramètres d'émission (les taux d'émission, la localisation des sources et les principaux bâtiments, etc.), les conditions météorologiques (les vents, la stabilité atmosphérique, hauteurs de mélange, etc.), la localisation des récepteurs et la topographie afin de prédire la superficie du territoire affecté et la concentration des gaz et des poussières dans l'air ambiant.

Outre les normes d'émission et les normes d'air ambiant, la réglementation québécoise ne comporte pas de limite quant en tonnage total d'un contaminant émis sur son territoire annuellement ou de limite sur le tonnage total émis par un émetteur en particulier. Aussi, en ce qui concerne les fluorures (HF), outre la norme qui limite la quantité de fluorure par tonne d'aluminium produit, il n'y a pas de limite sur le nombre de tonnes de métal produit par un émetteur. Aussi, la réalisation du

complexe industriel Alma fera passer les émissions annuelles de fluorure (HF) de 222 t/an à 278 t/an.

Les émissions de dioxyde de soufre (SO₂) qui ont une incidence sur le phénomène des pluies acides sont l'objet de programmes de réduction au Canada et au Québec. La politique québécoise sur les précipitations acides adoptée en 1984 a fixé le plafond d'émission de SO₂ à 600 000 t/an et des discussions ont eu lieu pour diminuer ce plafond progressivement à 500 000 t/an en 1995, à 300,000 t/an en 2002, à 250 000 t/an en 2005 et à 125 000 t/an en 2015. Mais les émissions SO₂ pour ce seul secteur ont doublé entre 1985 et 1995 par l'addition de nouvelles usines. En 1996, les alumineries représentent 12% des émissions totales du Québec. En 2002, cette proportion passera à 14% ou 17% selon que le projet Alma se réalise. La quantité de SO₂ généré par la nouvelle usine est de 8 400 t/an par rapport à l'usine d'Isle Maligne qui est de 1 579 t/an.

Des objectifs de réduction d'émission des contaminants non assujettis à une norme d'émission ou une norme d'air ambiant réglementaire ont également été fixés. C'est le cas des gaz à effet de serre comme le dioxydes de carbone (CO₂) et les polyfluorocarbones (PFC). Le Québec s'est engagé à ne pas dépasser en l'an 2000 les niveaux observés en 1990. De plus, en 1995, Alcan a soumis un programme de réduction volontaire de ses gaz à effet de serre pour l'ensemble de ses activités. Les émissions de l'ensemble de ses usines québécoises seront de 1,8X10⁶ tonnes en l'an 2000 et de 2,3X10⁶ tonnes (incluant le projet Alma) en l'an 2001, alors qu'elles étaient de 3,8X10⁶ tonnes en l'an 1990. Cependant, en ce qui concerne les dioxydes de carbone (CO₂), malgré la diminution du taux d'émission calculé en kilogrammes par tonne d'aluminium, les émissions annuelles totales passent de 300 000 t/an à 710 000 t/an.

Enfin, en ce qui concerne les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP). Le complexe industriel Alma générera un total de 4 tonnes annuellement

comparativement aux 71 t/an de l'usine d'Isle Maligne, ce qui représente une diminution importante.

Dans la réglementation québécoise les seuls contaminants qui sont assujettis à une norme d'émission sont les fluorures totaux. Cette norme d'émission est assortie d'une norme environnementale, soit la concentration des fluorures dans le fourrage mesurée en particules par million (40 PPM) ce qui correspond également à une concentration dans l'air ambiant de $70 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Les autres contaminants assujettis au règlement, à savoir les particules PM-10, le dioxyde de soufre (SO₂), le monoxyde de carbone (CO) et le dioxyde d'azote (NO₂) sont des normes d'air ambiant tel qu'il apparaît au TABLEAU 2.

Suivant les résultats obtenus par l'application du modèle de dispersion atmosphérique, il appert que les normes applicables au Québec, voire même les normes plus sévères appliquées dans d'autres pays et celles prévues dans le cadre de la révision du *Règlement sur la qualité de l'air* seront respectées. La concentration maximum des contaminants dans l'air ambiant ne dépasse pas le seuil réglementaire, et dans les cas où elle le dépasse c'est sur les propriétés du promoteur assujetties à une servitude industrielle et en dehors des secteurs habités.

En ce qui concerne les fluorures gazeux, les lieux où la norme annuelle de 40 ppm de fluor dans le fourrage risque d'être dépassée se situent à l'intérieur des propriétés d'Alcan ou de la servitude industrielle à l'ouest du site, à l'exception d'une mince bande d'environ 1,5 ha au sud du rang Mistook sur une partie des lots 10 et 20 (Alcan 1997a, p.4.6)

Tableau 2 Normes d'émission atmosphérique par contaminant dans le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère au Québec*

CONTAMINANT	NORME ACTUELLE	NORME PROJETÉE
Particules PM-10	70 µg/m ³ (1 an)	70 µg/m ³ (1 an)
	150 µg/m ³ (24 heures)	120 µg/m ³ (24 heures)
Dioxyde de soufre (SO₂)	60 µg/m ³ (1 an)	52 µg/m ³ (1 an)
	300 µg/m ³ (24 heures)	288 µg/m ³ (24 heures)
	1 319 µg/m ³ (1 heure)	900 µg/m ³ (1 heure)
Monoxyde de carbone (CO)	15 000 µg/m ³ (8 heures)	13 000 µg/m ³ (8 heures)
	35 000 µg/m ³ (1 heure)	30 000 µg/m ³ (1 heure)
Dioxyde d'azote (NO₂)	103 µg/m ³ (1 an)	100 µg/m ³ (1 an)
	207 µg/m ³ (24 heures)	200 µg/m ³ (24 heures)
	414 µg/m ³ (1 heure)	400 µg/m ³ (1 heure)
Fluorures totaux	0,95 kg/t Al (1 an) cuves	
	1,25 kg/t Al (en tout temps) cuves	
	0,1 kg/t anodes de carbone précuites	
	40 ppm (moyenne 12 mois)	
	60 ppm (moyenne 1 mois, non répétée plus que 2 mois/an)	
	80 ppm (moyenne 1 mois, non répétée plus que 1 mois/an)	

Source : Règlement sur la qualité de l'atmosphère

En ce qui concerne le dioxyde de soufre (SO₂), la concentration maximale totale, incluant la contribution maximale de l'usine et la concentration maximale mesurée, atteindraient selon les prévisions de l'étude d'impact 48%, 65% et 60% respectivement des normes horaires, journalières et annuelles sur les propriétés d'Alcan (Alcan 1997a, p.4.10). Toujours, selon l'étude d'impact du promoteur, la contribution maximale du projet aux concentrations de particules dans l'air ambiant à l'extérieur des propriétés d'Alcan ne serait que de 8 µg/m³ (5% de la norme) sur une base journalière et inférieure à 1 µg/m³ (1% de la norme) sur une base annuelle.

Effets des émissions atmosphériques sur l'environnement et la santé humaine

Aussi, selon l'étude d'impact du promoteur dont ces principaux constats, les répercussions sur l'environnement et la santé humaine sont inexistantes ou négligeables. En ce qui concerne notamment la végétation, le fluorure est le contaminant le plus susceptible d'entraîner des répercussions. Le secteur où la

concentration de fluorure dans l'air ambiant risque d'atteindre et de dépasser le seuil $0,70\mu\text{g}/\text{m}^3$ où plusieurs espèces et particulièrement les conifères pourraient être affectées et à long terme, disparaître se situe majoritairement sur les propriétés d'Alcan (81 hectares de forêts mixtes dont 12 hectares en territoire privé au nord-ouest de l'usine. Le secteur où la concentration se situe entre $0,70\mu\text{g}/\text{m}^3$ et $0,40\mu\text{g}/\text{m}^3$, c'est-à-dire où il peut y avoir un impact sur les plantes les plus sensibles, constitue une zone grise où il est difficile de définir leur nature avec précision. Le secteur affecté constitue une superficie de 107 hectares de forêt. Selon l'hypothèse de l'étude d'impact 71 hectares seraient constituer de confères dont 38 en forêt privée.

L'impact du fluorure sur l'avifaune est peu documenté. Aucune information sur les oiseaux pertinente à cette étude d'impact ne s'y trouve. La seule espèce identifiée risque peu d'être affectée.

Enfin, toujours dans le secteur où la concentration de fluorure dans l'air ambiant risque d'atteindre et de dépasser le seuil $0,70\mu\text{g}/\text{m}^3$ voire la limite de 40 ppm dans le fourrage, seulement 6 hectares se situe sur les propriétés d'Alcan et 1,5 hectares de zone cultivable se situe en zone cultivable. En fait, suite à une décision positive la *Commission de protection du territoire agricole* d'utiliser une aire à des fins non agricoles et une aire de protection face aux émissions de fluorures, le promoteur s'était porté acquéreur de nombreux lots. Aussi, le secteur affecté se situe sur les propriétés d'Alcan ou sur un territoire assujetti à une servitude industrielle.

En ce qui concerne la santé humaine, l'impact direct associé aux fluorures totaux et au bioxyde de soufre (SO_2) est nul. Quant aux émissions des gaz à effet de serre qui ont un effet sur l'environnement humain en général (climat, rayonnement infrarouge, etc.), selon l'étude d'impact, l'apport de la nouvelle usine aux émissions totales au Canada et dans le monde est de peu d'importance.

ANNEXE G

MESURES D'ATTÉNUATION ET IMPACTS RÉSIDUELS DU PROJET

TABLEAU 4.13 Mesures d'atténuation et impacts résiduels du projet

Composante affectée	No fiche d'impact	Type ⁽¹⁾ d'impact	Phase	Source d'impact	Importance de l'impact prévu ⁽¹⁾	Description de l'impact	Mesure d'atténuation	Endroit où la mesure s'applique	Importance de l'impact résiduel ⁽¹⁾
MILIEU PHYSIQUE ⁽²⁾									
Qualité de l'air (4.1.1.1)	1		Construction	Circulation de véhicules et travaux de terrassement.		Temporairement, la circulation sur les routes d'accès et les travaux de terrassement souleveront des poussières, surtout dans la période sèche d'été.	Utiliser des abats poussières conformes aux exigences du MEF. Paver les routes d'accès le plus rapidement possible.	Voies de circulations non pavées.	
Qualité de l'air (4.1.1.2)	2		Exploitation	Émissions atmosphériques de HF		Augmentation des concentrations de HF dans l'air. Il n'existe pas de norme ou de critère du MEF pour le HF dans l'air ambiant	Mise en place de méthodes de travail favorisant la diminution des émissions.	À l'usine	
Qualité de l'air (4.1.1.2)	3		Exploitation	Émissions atmosphériques de SO ₂ et de particules		Augmentation des concentrations dans l'air. Ces concentrations respectent les normes québécoises.			
Qualité des eaux de surface (4.1.2.2)	4		Construction	Travaux de préparation du site, d'excavation, de nivellement et de drainage.		Les travaux pourraient donner lieu à une augmentation de matières en suspension dans les eaux de drainage du site.	Deux bassins de sédimentation de capacité adéquate seront construits dès le début du projet.	Avant de retourner les eaux de ruissellement au réseau de drainage existant.	
Qualité des eaux de surface (4.1.2.3)	5		Exploitation	Rejets de l'émissaire pluvial de l'usine en provenance du bassin de rétention.		Les rejets de l'émissaire pluvial pourraient contenir des matières en suspension, de l'aluminium, des huiles et graisses et des fluorures.	Aucun rejet d'eaux usées industrielles au bassin de rétention.	À la limite sud-ouest de l'usine.	
MILIEU BIOLOGIQUE									
Végétation terrestre (4.2.1.1 et 4.3.2.2)	6	Négatif	Construction	Déboisement des emprises et du site de l'usine.	Faible	La préparation du site de l'usine et le déboisement des emprises pour les lignes de transmission d'énergie, les routes d'accès, le chemin de fer et le gazoduc causeront une perte d'environ 120 hectares de forêt dont 11 hectares de plantation.	Les arbres à valeur commerciale seront récupérés.	Ensemble de la zone déboisée.	Faible
Végétation terrestre (4.2.1.2 et 4.3.2.2)	7	Négatif	Exploitation	Fluorures atmosphériques.	Faible	Environ 50 hectares de conifères pourraient être affectés pouvant aller jusqu'à leur disparition à long terme, dont 10 hectares de plantation appartenant à Alcan.	Revégétalisation graduelle anthropique et /ou naturelle par des espèces tolérantes.	Sous l'isoplèthe 0,7 µg/m ³ .	Très faible
Avifaune (4.2.2)	8	Négatif	Construction	Pertes d'habitats dues à la construction de l'usine et de ses infrastructures.	Faible	La superficie des habitats perdus sera d'environ 123 hectares. Il y aura élimination à plus ou moins long terme des oiseaux déplacés.	Le plan d'aménagement autour de l'usine (talus et aires d'accumulation des matériaux de déblais) pourrait permettre le retour de certaines espèces.		Faible
Faune aquatique (4.2.3.2)	9	Négatif	Exploitation	Émissaire pluvial de l'usine qui rejette dans la Petite Décharge	Faible	L'effluent de l'émissaire pluvial de l'usine pourrait contenir des fluorures, des matières en suspension de l'aluminium et des huiles et graisses pouvant affecter ponctuellement la faune aquatique.	Aucun rejet d'eaux usées de procédé vers le bassin de rétention des eaux pluviales. Le lieu de rejet a été choisi de façon à éviter les impacts sur la faune aquatique de la baie Trépanier.	Dans la rivière Petite Décharge.	Faible
Faune aquatique (4.2.3.1)	10	Négatif	Construction	Drainage du site de l'usine lors des travaux	Faible	La surverse des bassins de sédimentation pourrait contenir des particules en suspension qui se retrouveront dans les rivières via les réseaux de drainage existants.			Faible
Faune terrestre (4.2.4)	11	Négatif	Construction	Pertes d'habitats dus à la construction de l'usine et de ses infrastructures	Faible	Environ 123 hectares d'habitats pour les petits mammifères seront détruits.	Le plan d'aménagement autour de l'usine (talus et aires d'accumulation des matériaux de déblais) pourrait permettre le retour de certaines espèces.		Faible

TABLEAU 4.13 Mesures d'atténuation et impacts résiduels du projet (suite)

Composante affectée	No fiche d'impact	Type ⁽¹⁾ d'impact	Phase	Source d'impact	Importance de l'impact prévu ⁽¹⁾	Description de l'impact	Mesure d'atténuation	Endroit où la mesure s'applique	Importance de l'impact résiduel ⁽¹⁾
Économie locale et régionale (4.3.13 et annexe 1)	22. à 24.	Positif	Construction et exploitation	Dépenses d'immobilisation, demandes locales pour entrepreneurs, opération de l'usine	Très forte	Dépenses locales de l'ordre de 707 à 786 millions. Création de 7 643 à 8 278 emplois annés pendant les travaux. Création d'environ 175 nouveaux emplois directs et 250 autres indirects.	Mise en place de moyens d'information pour les fournisseurs. Fractionnement des lots. Mise en place de mesures de formation et d'adaptation de la main d'oeuvre.	Région Saguenay-Lac-Saint-Jean	Très forte
Ville d'Alma (4.3.13 et annexe 1)	25	Positif	Exploitation	Taxes foncières	Très forte	Versement de taxes foncières de l'ordre de 6 M\$ annuellement.			
Environnement sonore (4.1.4.2 et tableau 4.7)	26	Négatif	Exploitation	Sources fixes (ventilateurs des épurateurs, poste de transformation, etc.)	Faible à moyenne de jour. Faible à forte de nuit	Les niveaux sonores aux résidences les plus rapprochées dépasseraient les critères existants.	La sélection des équipements et des moyens d'atténuation sonore prévus fera l'objet d'une conception détaillée pendant la phase d'ingénierie.	À l'usine	Faible à moyenne de jour Faible à forte de nuit
Environnement sonore (4.1.4.2 et tableau 4.8)	27	Négatif	Exploitation	Augmentation du trafic sur le réseau routier local, dont le chemin d'accès à l'usine, et circulation des trains	Faible	Le bruit de la circulation sur la route d'accès est le principal impact.			Faible
		Négatif	Exploitation	Ligne de transmission d'énergie.	Faible	Bruit des lignes lorsqu'il pleut.			Faible
Environnement sonore (4.1.4.2)	28	Négatif	Exploitation	Circulation de deux convois par jour la fin de semaine entre Saint-Bruno et Alma.	Moyenne	Il n'y a pas de circulation ferroviaire la fin de semaine actuellement. L'ajout de deux convois par jour modifiera le climat sonore des résidents le long de la voie ferrée.			Moyenne
Environnement sonore (4.1.4.3)	29	Négatif	Construction	Activités de construction et circulation des véhicules lourds sur le chemin d'accès à l'usine et sur le réseau routier local.	Faible	Les résidences les plus rapprochées du rang Melançon et du chemin de la Dam-en-Terre seraient les plus touchées.	<ul style="list-style-type: none"> - Utiliser des équipements en bonne condition. - Façonner les talus autour de l'usine dès que possible. - Céduler les activités bruyantes le jour seulement. - Ne pas exécuter de travaux de construction la nuit à moins de 200 m d'une résidence. 	Sur les équipements et les sites de construction.	Faible

Conformément à la méthodologie (annexe F), le type d'impact, l'importance de l'impact prévu et l'importance de l'impact résiduel ne sont pas considérés pour le milieu physique.

Source : SNC Lavalin environnement 1997

ANNEXE H

**COMPARAISON ENTRE LES SOUS-COMPOSANTES DÉCRITES ET LES
SOUS-COMPOSANTES ANALYSÉES DANS L'ÉTUDE D'IMPACT***

Description du milieu humain récepteur		Analyse des impacts
Composante	Sous-composante décrite	Sous-composante Analysée En partie analysée Non analysée
1. Principales caractéristiques socio-économiques	1.1 Situation régionale et structures administratives	Non analysée
	1.2 Population et caractéristiques	Non analysée
	1.3 Activité économique	Analysée
2. Utilisations du sol	2.1 Milieu agricole et forestier	En partie analysée
	2.2 Friches péri-urbaines	Non analysée
	2.3 Utilisation résidentielle et de villégiature en milieu rural	Non analysée
	2.4 Sablières et gravières	En partie analysée ¹
	2.5 Équipements touristiques	Non analysée
	2.6 Milieu urbain	Non analysée
	2.7 Aires industrielles	Non analysée
3. Affectations du territoire	3.1 Affectation agricole	Analysée
	3.2 Périmètre urbain et affectation du sol	Non analysée
	3.3 Affectation résidentielle	Non analysée
	3.4 Affectation de villégiature	Non analysée
	3.5 Territoires à contrainte	Non analysée
	3.6 Modifications au schéma d'aménagement et au plan d'urbanisme de la Ville d'Alma	Non analysée
	3.7 Principaux projets de développement à venir	Analysée
4. Patrimoine historique		Non analysée ²
5. Patrimoine archéologique		En partie analysée
6. Équipements et infrastructures	6.1 Le réseau routier et la circulation	Analysée
	6.2 Réseau ferroviaire	Analysée
	6.3 Aéroport	Non analysée
	6.4 Réseau de distribution du gaz naturel	Analysée
	6.5 Réseau électrique	En partie analysée ³
	6.6 Réseaux et équipements majeurs d'aqueduc	Analysée
	6.7 Réseaux et équipements majeurs d'égout	Analysée
	6.8 Télécommunications	Non analysée

7. Activités agricoles et forestières	7.1	Activités agricoles et forestières	Analysée
	7.2	Caractéristiques générales de la structure d'exploitation	Non analysée
	7.3	Élevage	Non analysée
	7.4	Grandes cultures	En partie analysée
	7.5	Concentrations de fluorures	Analysée
	7.6	Fourrages	Analysée
	7.7	Travaux sylvicoles	Non analysée
8. Milieu visuel	8.1	Paysage régional	Non analysée
	8.2	Caractéristiques visuelles de la zone	Non analysée
	8.3	Traits particuliers de la zone en relation avec le projet	Analysée
9. Questions ou préoccupations des collectivités face au projet	9.1	Consultation effectuée par le promoteur	En partie analysée ⁴

Source : Gagnon 2002, p.82

* Dans ce tableau, l'auteure identifie les sous-composantes décrites; ensuite, vérifie si elles ont fait ou non l'objet d'une analyse. Trois catégories sont distinguées : analysée, en partie analysée (un paragraphe seulement) ou non analysée.

Ensuite, dans la partie qui suit le tableau, les composantes et les sous-composantes du milieu humain sont analysées mais qui ne se retrouvent pas dans la description du milieu humain.

Les résultats montrent un degré de concordance peu élevé entre la description des composantes du milieu et l'analyse des impacts. En effet, la compilation révèle que 20 des 38 sous-composantes décrites ne sont pas analysées. Bien que certaines composantes décrites puissent ne pas être affectées par le changement planifié, il faudrait en faire la justification dans la section de l'analyse.

-
- 1 Forêt privée seulement
 - 2 Leur inventaire n'a pas été fait lors de l'ÉI. L'inventaire archéologique sous l'emprise de la ligne d'énergie n'a été fait qu'en 1999 et pour une zone seulement. Or, c'est cet inventaire sur le terrain qui détermine l'évaluation
 - 3 L'impact sur le réseau municipal n'est pas analysé
 - 4 Une partie de l'analyse de la préconsultation se retrouve dans la description de l'ÉI

ANNEXE I

ANALYSE DÉTAILLÉE DES MÉMOIRES PAR THÈME

➤ **Attentes élevées des participants au regard des effets du projet sur la situation économique et sociale que traverse la région**

Les effets des mises à pied dans l'industrie de l'aluminium au cours des dernières années (DM 1, DM 5, DM 32), du problème du chômage chez les jeunes et de l'exode des jeunes de la région (DM 4, DM 5, DM 32, DM 36) sur la situation sociale et économique du SLSJ sont évoqués par plusieurs intervenant. Un d'eux s'exprime dans ces termes :

Un des principaux problèmes de développement auquel est confrontée la collectivité de Lac Saint Jean Est est cette espèce d'apathie dans laquelle la crise économique récente a plongé le milieu, une forme de démobilisation, de perte d'espoir dans ses moyens et ses capacités qui ont sérieusement miné les efforts de reprise. Ce phénomène s'est manifesté avec particulièrement d'intensité chez les jeunes dont il a sapé le désir de lutter pour se créer un avenir bien à eux. Leur exode massif a accéléré le processus de dévitalisation des collectivités et de déstructuration des milieux engendré par le vieillissement structurel de la population de la MRC. (DM 5)

Dans ce contexte la réalisation du projet est perçue comme ayant un effet positif sur ces problèmes (DM 6 DM 10 DM 17 DM 32).

... ce projet réalisera la consolidation de leurs emplois pour ainsi assurer une santé, une sécurité et une stabilité qui se traduira dans tous les foyers et, par le fait même, renforcera l'unité familiale dans un monde où les pertes d'emplois sont devenues un phénomène qui influence la division, le déchirement et le moral de toute une société. (DM 32)

L'effet du projet sur l'économie régionale est perçu sur plusieurs plans :

- 1) le maintien du leadership de la région dans le domaine de l'aluminium (DM 20) ;
- 2) la consolidation de la position privilégiée de la région par la mesure proposée par le promoteur de réserver de 35 à 50 T/M année pour des projets de transformation secondaire de l'aluminium (DM 13).

Enfin, un intervenant fait valoir l'impact psychologique positif du projet sur la région pour diminuer sa dépendance de la grande industrie et initier des projets de deuxième et de troisième transformation de l'aluminium.

Un des impacts «impalpables» et espéré du projet Alcan sera de provoquer un profond changement d'attitude dans le milieu, un regain de dynamisme qui constituera, de façon un peu paradoxale, l'occasion rêvée pour lui permettre de sortir de sa dépendance face à la grande industrie en diversifiant sa base économique, entre autres en déployant des activités industrielles de seconde et troisième transformation à forte valeur ajoutée.» (DM 5) (voir également DM 6)

Par ailleurs, sauf exception les intervenants acceptent la prévision de retombées économiques locales et régionales et les mesures de maximisation énoncées dans l'étude d'impact du promoteur.

➤ **Prévisions de retombées économiques: peu de contestation des prévisions**

Dans son étude d'impact (annexe I) le promoteur annonce un potentiel de retombées à l'échelle régionale de 46% des coûts estimés du projet. À l'exception d'un intervenant qui émet certaines réserves à cause l'absence de données sur la réalisation d'autres projets semblables dans la région, notamment le cas de l'usine de Laterrière, et l'absence d'analyse détaillée de la capacité des entreprises locales et régionales à participer à un projet de cette envergure – malgré les mesures de maximisation annoncées – (DM 15), l'estimation du potentiel de 46% du promoteur n'est généralement pas contestée.

➤ **Mesures de maximisation : quelques commentaires et demandes spécifiques**

Les mesures de maximisation des retombées économiques proposées par le promoteur (annexe I de l'étude d'impact) sont également bien accueillies. Toutefois certains intervenants formulent des commentaires et des demandes spécifiques qui recoupent souvent les mesures proposées mais comportent certaines différences. Parmi les mesures ayant été l'objet de commentaires par les intervenants à l'audience il y a :

- 1) le traitement à accorder aux entreprises régionales⁷ ;
- 2) le fractionnement des lots⁸ ;
- 3) le suivi des retombées du projet⁹ ;
- 4) la collaboration du promoteur avec le comité de maximisation des retombées économiques de Ville d'Alma¹⁰ .
- 5) l'embauche¹¹

⁷ Aussi, en ce qui concerne le traitement à accorder aux entreprises régionales le promoteur propose de favoriser les entreprises régionales. Mais sous réserve du critère d'échéancier, d'efficacité et de coût concurrentiel (annexe I). Un intervenant propose à cet égard la participation exclusive de soumissionnaires intra régionaux lorsqu'ils sont en nombre suffisant pour garantir une certaine concurrence et l'établissement d'un critère de proximité (DM 15). Un autre intervenant insiste sur l'importance de prendre en compte la problématique des entreprises locales par un suivi des résultats et des discussions relativement aux décisions du promoteur afin de cibler les lacunes des entreprises régionales (DM22).

⁸ En ce qui concerne le fractionnement des lots un intervenant considère qu'il est difficile de déterminer les montants *a priori* compte tenu de facteurs inhérents aux domaines de spécialité, à l'avancement des plans et devis, des échéanciers, des contraintes de chantier et de l'envergure des entreprises régionales. Il suggère alors de mettre en place un processus de suivi qui permettrait l'établissement de discussion en continu et, le cas échéant l'adoption de mesures d'ajustement tout au long de l'élaboration des plans et devis et de la construction (DM 22). Sur ce thème un autre intervenant suggère que ce dernier ne devrait pas uniquement s'effectuer dans la perspective de la participation des entreprises régionales au projet, mais également celles de permettre à ces dernières de favoriser l'acquisition d'une expertise et l'amélioration de leur compétitivité. (DM 21).

⁹ En ce qui concerne le suivi des retombées du projet un intervenant s'inquiète que le promoteur soit seul à colliger et valider les données «statistiques» sur les retombées régionales et locales et qu'aucun moyen ne soit prévu, en cours de travaux, pour apporter des ajustements si nécessaire pour atteindre les objectifs visés en raison, selon le promoteur, des contraintes de temps et de coûts inhérentes aux activités de construction (DM 29).

¹⁰ En ce qui concerne la collaboration du promoteur avec le comité de maximisation des retombées économiques de Ville d'Alma, un intervenant suggère plutôt la création d'un comité tripartite constitué de représentants du promoteur, du milieu socio-économique et politique et du syndicat, et dont la coordination serait assurée par le Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) (DM 15).

¹¹ Les demandes faites en ce qui concerne l'embauche sont les suivantes :

- Intégration des jeunes au marché du travail dans les PME de la région ou dans la nouvelle aluminerie (DM 4)
- Proposition qu'une proportion prédéterminée de nouveaux emplois créés soit réservée à des jeunes ayant entre 18 et 30 ans afin de contribuer au ralentissement du phénomène d'exode des jeunes (DM 7)
- «... les nouveaux postes créés par l'ajout de production à l'usine Alma devront être comblés, à compétence égale par les gens du secteur.» (DM 32)
- Prioriser l'embauche de jeunes du quartier Isle Maligne qui subit les inconvénients de la proximité de l'usine (pollution) (DM 35)
- Demande au promoteur d'embaucher le plus grand nombre possible de jeunes (DM 5)
- Prioriser le recrutement local (DM15.2)

6) la formation¹²➤ **Relations partenariales entre le promoteur et la région : impression généralement positive sur un fond de demande sociale**

Le partenariat est le deuxième thème en importance à la deuxième partie de l'audience du BAPE puisque qu'il en a été question dans 26 mémoires sur un total de 40. Le thème du partenariat est dominé par les relations entre le promoteur et le milieu régional. Plusieurs intervenants ont une perception positive du promoteur à cet égard soulignant sa transparence (DM 5, DM 17, DM 8), son souci d'informer et de consulter la population (DM 3), ainsi que celui de prendre en compte les préoccupations des citoyens et de ses travailleurs en ce qui concerne le milieu de travail, la localisation et l'implantation harmonieuse du complexe industriel (DM 13). Un intervenant qualifie le promoteur de «partenaire fidèle» (DM 11).

Toutefois, cette perception n'est pas partagée par tous. Un intervenant qualifie les rapports entre le promoteur et le milieu régional «d'asymétriques» évoquant la taille et la puissance du promoteur et l'importance relative du projet sur l'économie régionale.

... nous nous trouvons face à un investissement de 1,5 milliards de dollars, le remplacement d'une usine désuète et la création de 250 nouveaux emplois. Les groupes et les citoyens doivent répondre les yeux dans les yeux aux questions des représentants du promoteur. Comment peut-on imaginer que les groupes et les citoyens émettent des réserves ou questionnent le projet sans mettre en péril leur réputation de bon citoyen ou d'organisme pro-actif dans le développement de leur milieu ? (DM 39)

De plus, l'intervenant considère que le promoteur craint l'implication du milieu régional qu'il cherche à réduire au minimum. Il souligne à cet égard que le

¹² Les demandes faites en ce qui concerne la formation sont :

- Les organismes concernés doivent cibler les besoins de formation chez les jeunes et les préparer pour la venue de la nouvelle usine (DM 4)
- Étaler la formation des travailleurs pour la nouvelle usine sur une période de 3 ans (DM 15.2)
- Répartir les programmes de formation entre toutes les maisons d'enseignement disposant de ressources requises (DM15.2)

promoteur «... possède des outils de communication et des spécialistes en gestion et contrôle de l'information dont l'envergure et l'efficacité sont phénoménale par rapport aux connaissances du milieu dans ce domaine.» (DM39) Un autre intervenant considère que malgré l'intérêt des mesures prises par le promoteur pour maximiser les retombées économiques en région, il est difficile pour le milieu d'en discuter réellement. Un autre intervenant critique les structures mises en place par Ville d'Alma (comité de maximisation des retombées économiques) et le promoteur estimant qu'elles ne permettent pas réellement d'échanger sur cette stratégie et d'élaborer des mesures de maximisation en collaboration. En somme, de l'avis de ce dernier, les démarches du promoteur se sont limitées à des discussions avec certains intervenants ciblés du milieu (DM 22)¹³. Enfin, un intervenant déplore le manque d'analyse critique pour que tous soient gagnant, incluant les futurs travailleurs (DM 38).

Au nom du partenariat plusieurs intervenants formulent des demandes spécifiques au promoteur :

- collaboration avec le milieu dans ses efforts de maximisation des retombées économiques (DM 7),
- création d'un comité régional de maximisation (DM 25).

Plusieurs demandes débordent le cadre du projet pour s'étendre à la collaboration entre le promoteur et la région dans l'avenir.

- collaboration au-delà de la consultation¹⁴
- responsabilité morale du promoteur à l'égard de la région¹⁵

¹³ Voir également DM 25 sur l'importance de créer un forum de discussion en vue de contribuer à les correctifs appropriés si nécessaire.

¹⁴ La réalisation du projet doit se concrétiser avec la collaboration et l'implication du milieu récepteur. Il insiste sur la nécessité d'associer le promoteur et la région d'accueil dans un processus de concertation à long terme, ce qui signifie un engagement qui va au-delà d'une simple consultation (DM 37).

- établissement d'un nouveau contrat social¹⁶
- instauration de structures partenariales permanentes¹⁷

➤ **Environnement biophysique : perception positive du projet et confiance dans le promoteur**

Dans les mémoires présentés à l'audience du BAPE, l'environnement biophysique a occupé une place moins importante que l'économie mais néanmoins significative. Il ressort des mémoires les idées suivantes :

- Une usine remplacement plus performante¹⁸
- Un projet aux impacts mineurs compte tenu de ses retombées positives¹⁹
- Confiance dans le promoteur²⁰

¹⁵ La mission économique et industrielle d'Alcan est assortie d'une responsabilité morale visant à créer ou collaborer à conserver un environnement humain et économique qui progresse au Saguenay – Lac Saint-jean.» (DM15.2)

¹⁶ «L'établissement d'un nouveau contrat social» entre la région et le promoteur dont l'objet ne concerne pas uniquement les relations de travail mais également la transformation de l'aluminium, la formation, la recherche, la protection de l'environnement, la sous-traitance, la production de biens d'équipement ou la création de nouveaux produits. L'intervenant souligne les efforts réalisés au cours des dernières années pour créer des «rapports d'interdépendance plus positifs entre la région et Alcan et propose la poursuite de ces efforts (DM 25).

¹⁷ L'instauration de structures partenariales permanentes est à l'ordre du jour de certains intervenants qui suggèrent la création d'un «comité de partenariat» entre Alcan et le milieu pour optimiser les achats locaux et régionaux (DM 22), la mise en place d'une «Table conseil régionale» (DM 33).

¹⁸ Une part importante des intervenants abordent ce thème sous l'angle de la performance environnementale de la nouvelle usine qu'ils estiment être beaucoup meilleure que celle qu'elle remplace. La réalisation du projet est donc perçue comme une amélioration marquée par rapport à la situation actuelle : «... la nouvelle aluminerie aura des impacts environnementaux moins importants que celle présentement en opération, tout en ayant une capacité de production cinq fois plus grande.» (DM 5) (voir également les mémoires DM 14, DM 18, DM 24, DM 25, DM 26)

Cependant, un intervenant considère que la performance de la nouvelles ne doit pas être comparée à celle de l'usine qu'elle remplace mais à celle de l'usine de Laterrière, la dernière réalisée par le promoteur dans la région, et qui utilise des technologies récentes. À cet égard, ce dernier constate que l'usine projetée est moins performante et cela tant au niveau des rejets par tonne d'aluminium produit qu'à celui des rejets atmosphériques totaux en ce qui concerne les HF, les fluorures totaux, les HAP le SO² et CO² (DM 35).

¹⁹ Plusieurs intervenants considèrent que les impacts sur l'environnement sont somme toute mineurs et parfaitement acceptables (DM 5, DM 6, DM 7, DM 20) surtout si l'on prend en compte les immenses avantages socio-économiques rattachés à la réalisation du projet (DM 5).

Outre ces considérations générales certaines préoccupations plus spécifiques ont été exprimées.

➤ **Environnement biophysique : quelques préoccupations, peu de demandes spécifiques**

Quelques préoccupations sont exprimées par les intervenants sur des thèmes des émissions atmosphériques et des rejets liquides sont accompagnées de suggestions, recommandations ou demandes. Ces thèmes sont :

- ventilation du site par les vents – *réorientation des talus ou de l’usine dans l’axe des vents (DM 28),*
- la poursuite des activités agricoles dans les secteurs limitrophes (DM 28),
- l’impact des rejets liquides d’origine pluviale dans un cours d’eau adjacent – la Petite Décharge (DM 7, DM 26) – *suivi des impacts des rejets dans la Petite Décharge (DM7), diriger l’effluent vers la Grande Décharge (DM 26)*
- la contamination de la nappe phréatique (DM 32) et les puits privés qui s’y alimentent (DM 35) -- *1) faire une étude structurale pour définir les fractures et identifier les zones de faiblesse ; 2) installée une couche imperméable d’argile à la base de l’usine ; 3) construire des puits d’observation de manière à vérifier chacune des couches géologiques ; 4) faire des essais de pompage pour mieux définir les patrons de rabattement des nappes phréatiques au niveau de puits privés. (DM 35)*
- la capacité du système de traitement de Ville d’Alma de traiter les eaux sanitaires générées par le complexe industriel – *construction d’un système de traitement indépendant (DM 26)*

➤ **Projet Usine Alma : une occasion de formuler des demandes pour la réalisation de projet de diverses natures**

Plusieurs voient dans la réalisation de la nouvelle usine, une opportunité pour réaliser divers projets. La construction de la nouvelle usine remet à l’ordre du jour des préoccupations des résidents d’un quartier la réalisation de voie contournement à l’entrée nord de la ville (DM 23). Des projets à vocation touristique sont également proposés (DM 6), dont :

²⁰ Certains affirment ouvertement leur confiance dans le promoteur (DM 36) et dans les «professionnels appropriés» (DM 3) pour trouver des solutions susceptibles d’assurer la meilleure intégration possible de l’usine dans le milieu

- la réalisation d'une tour d'observation et d'un musée (DM 23),
- le réaménagement de certaines routes – Dam-en-Terre – et l'intégration d'une piste cyclable,
- ainsi que d'autres installations pour stimuler le tourisme industriel (DM 31).

Enfin, un intervenant suggère qu'on utilise le surplus des matériaux d'excavation pour réaliser des projets de réaménagement d'un dépotoir et la construction d'autoroute (DM 28).

➤ **Peu de préoccupations concernant les nuisances liées à la construction et à l'exploitation**

Outre la suggestion d'un intervenant de réaliser le plus rapidement possible des mesures d'atténuation notamment en ce qui concerne l'aménagement d'une frange boisée autour du site devant servir d'écran visuel et sonore (DM 7), les nuisances liées à la construction et aux opérations du complexe industriel.

➤ **Autres thèmes**

Parmi les autres thèmes ayant retenu l'attention des intervenants : 1) les conditions de travail en usine; 2) la sécurité publique; 3) le paysage; 4) la conservation des richesses naturelles; 5) le suivi environnemental. En ce qui concerne les conditions de travail, la réalisation du projet est perçue comme une amélioration par rapport à l'usine actuelle (DM5). Toutefois, un intervenant souligne qu'il reste une large place à amélioration dans les conditions de travail dans les nouvelles alumineries, et plus particulièrement en ce qui concerne les nouvelles technologies de production (DM27). Au sujet de la conservation des richesses naturelles, un intervenant souligne la performance des nouveaux procédés d'électrolyse au chapitre de la consommation d'énergie par tonne d'aluminium produit (DM 5). Le paysage est une préoccupation présente dans quelques mémoires. Certains soulignent la dégradation visuelle liée à la présence des lignes de transport d'énergie (DM7, DM34). D'autres sont soucieux de l'intégration visuelle de la nouvelle usine (DM12) dans le contexte de la proximité d'activité récréo touristiques (DM31). D'autres expriment certaines

craintes en ce qui concerne les mesures de sécurité liées aux catastrophes naturelles comme les tremblements de terre (DM35) et à la présence de nombreux barrages dans la région (DM28). Enfin, en ce qui concerne le suivi environnemental des intervenants demandent que ce dernier intègre les impacts sociaux et qu'un comité composé de tous les intervenants du milieu, incluant les citoyens et les groupes socio-communautaires, et disposant de ressources financières suffisantes soit mise en place afin notamment de recevoir, de transmettre et d'assurer le suivi des plaintes (DM 26). Des demandes ont été faites afin que des mécanismes soient créés afin de vérifier à court, à moyen et à long terme, les «chiffres du promoteur» (DM 32). En ce qui concerne plus spécifiquement les émissions atmosphériques, un intervenant suggère d'établir une procédure avec le promoteur afin que le résultat des prélèvements des émissions atmosphériques soit transmis dans les plus brefs délais au comité de suivi environnemental.

En ce qui concerne les conditions de travail, la réalisation du projet est perçue comme une amélioration par rapport à l'usine actuelle (DM5). Toutefois, un intervenant souligne qu'il reste une large place à amélioration dans les conditions de travail dans les nouvelles alumineries, et plus particulièrement en ce qui concerne les nouvelles technologies de production (DM27). Au sujet de la conservation des richesses naturelles, un intervenant souligne la performance des nouveaux procédés d'électrolyse au chapitre de la consommation d'énergie par tonne d'aluminium produit (DM 5). Le paysage est une préoccupation présente dans quelques mémoires. Certains soulignent la dégradation visuelle liée à la présence des lignes de transport d'énergie et souhaitent la mise en place de mesures d'atténuation le plus rapidement possible (DM7, DM34). D'autres sont soucieux de l'intégration visuelle de la nouvelle usine (DM12) dans le contexte de la proximité d'activités récréo-touristiques (DM31). D'autres expriment certaines craintes en ce qui concerne les mesures de sécurité liées aux catastrophes naturelles comme les tremblements de terre (DM35) et à la présence de nombreux barrages dans la région (DM28). Enfin, en ce qui concerne le suivi environnemental des intervenants

demandent que ce dernier intègre les impacts sociaux et qu'un comité composé de tous les intervenants du milieu, incluant les citoyens et les groupes socio-communautaires, et disposant de ressources financières suffisantes soit mise en place afin notamment de recevoir, de transmettre et d'assurer le suivi des plaintes (DM 26). Des demandes ont été faites afin que des mécanismes soient créés afin de vérifier à court, à moyen et à long terme, les «chiffres du promoteur» (DM 32). En ce qui concerne plus spécifiquement les émissions atmosphériques, un intervenant suggère d'établir une procédure avec le promoteur afin que le résultat des prélèvements des émissions atmosphériques soit transmis dans les plus brefs délais au comité de suivi environnemental.

ANNEXE J**DÉFINITION DE LA CATÉGORISATION UTILISÉE POUR DISTINGUER
LES CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES À L'AUDIENCE PUBLIQUE DU
BAPE par : Gilles Côté**

Une considération est analysée lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies:

- 1) la réponse porte sur l'objet même de la considération soulevée;
- 2) l'explication permet de disposer de la considération soulevée²¹;
- 3) l'explication doit conduire à une conclusion se rapportant au cas à l'étude;
- 4) la conclusion doit être justifiée.

En ce qui concerne la première condition, la réponse doit porter sur la considération soulevée, ce qui n'est pas toujours le cas. À titre d'exemple l'impact du passage du train dans le quartier Dam en terre et Melançon ; la considération soulevée par l'intervenant concernait le désagrément ponctuel suscité par le bruit créé par le passage du train et la perception des résidents du secteur à cet égard. Mais l'explication fournie par le promoteur et la conclusion de la Commission a porté plutôt sur le respect de la norme du ministère de l'Environnement concernant le bruit, évaluée à partir d'une moyenne sur une période de 24 heures, et les mesures de mitigation adoptées par le promoteur pour diminuer le bruit. En ce qui concerne la deuxième condition, la réponse doit permettre de disposer de la considération soulevée. Or, il arrive que la réponse soit tellement sommaire qu'à sa face même elle est insuffisante. C'est le cas de la considération soulevée sur les impacts sociaux durant la période de construction. De façon plus précise un intervenant s'interrogeait sur l'effet perturbateur de la présence d'un nombre élevé de travailleurs à Alma et les environs durant la période de construction et des besoins supplémentaires que cela pourrait occasionner sur les services sociaux. En se référant au cas de la

²¹ Disposer de la considération soulevée ne signifie pas nécessairement d'avoir toutes les réponses aux questions posées. L'état des connaissances dans certains domaines comme celui de l'effet des champs magnétiques sur la santé humaine ne permet pas de statuer définitivement sur cette question. Disposer de cette question spécifique consiste à faire état des connaissances.

construction de l'aluminerie d'Alcan à La Baie, le représentant de la Régie régionale de la santé appelé à répondre à la question affirma que les impacts psychosociaux d'un tel projet sont plutôt positifs. De plus, ce dernier signale qu'il n'y a pas eu augmentation des maladies à déclaration obligatoire.

Disons qu'à La Baie, nous n'avons pas observé ce que vous décrivez, en termes d'impacts négatifs. [...] Je pense que les impacts psychosociaux sont plutôt d'ordre positif que négatif. [...] C'est sûr qu'il y a, comme vous dites, il y a des gens de passage; nous n'avons pas vu de «peak» dans l'observation des MADO par exemple, des maladies à déclaration obligatoire, [...] s'il y avait peut-être un accroissement des maladies transmises sexuellement ou des maladies transmises d'une quelconque façon. (vol.5, p.17)

Aucun autre élément d'information ou recherche sur la question des impacts sociaux liés à la construction de méga projets industriels n'a été apporté sur cette question par le représentant de la Régie régionale de la santé ou d'autres intervenants. En ce qui concerne la troisième condition l'explication doit conduire à une conclusion se rapportant au cas à l'étude. Or, il arrive que des explications exhaustives soient apportées sur certaines questions sans par ailleurs qu'en soit tirées des conclusions applicables au cas à l'étude en terme d'évaluation des impacts ou du risque. À titre d'exemple, la considération portant sur la fiabilité du modèle de dispersion atmosphérique utilisé pour évaluer les concentrations de HF et de CO₂ dans l'atmosphère; les craintes de l'intervenant à cet égard s'appuyaient sur les résultats du suivi des retombées atmosphériques de l'usine du promoteur à Laterrière qui tendent à démontrer que les modèles, semblables à ceux utilisés dans le cas à l'étude, ne sont pas fiables. La dispersion des retombées de fluorure mesurées sur le terrain différent de l'estimation réalisée à partir du modèle (séance 11 juin, BAPE 1997, vol.4, p.46). Après de longues explications il a établi que :

- les modèles utilisés sont d'usage courant aux États-Unis;
- la marge d'erreur des modèles correspond à un facteur de deux à trois à certains endroits; mais que
- les instruments utilisés pour mesurer la concentration de HF dans l'air ambiant ne possèdent qu'un niveau de fiabilité se situant entre 25% à 30%;

- il n'y a pas nécessairement de corrélation entre la concentration de HF mesurée dans l'air ambiant et celle mesurée dans le fourrage;
- la mesure de la concentration de HF dans le fourrage s'avère plus fiable que celle basée sur la concentration dans l'air ambiant mais ne permet pas de mesurer les pics de concentration.

Mais compte tenu de ces explications qu'est-ce que cela signifie par rapport à l'évaluation de la concentration des gaz et la détermination des zones de retombées atmosphériques dans le cas à l'étude ? Compte tenu de la marge d'erreur du modèle comment cela se traduit-il dans la réalité, l'habitation la plus proche étant située à 600 mètres du complexe industriel ? Enfin, en ce qui concerne la réalisation de la dernière condition, la conclusion doit être justifiée. Mais, il arrive que les intervenants livrent leurs conclusions sans justification ou données les appuyant. Aussi, à titre d'exemple, dans le cas de l'impact de l'augmentation de la fréquence du passage du train entre St-Bruno et Alma les fins de semaines, le promoteur évoqua l'acceptabilité sociale de la communauté pour expliquer son évaluation «moyenne» de la perturbation sonore. Cependant, aucune donnée précise n'est évoquée pour démontrer cette acceptabilité sociale. Il en est de même de l'impact du changement d'orientation de l'usine sur l'évaluation de l'impact visuel; le représentant du promoteur affirma en cours d'audience que cette modification au projet n'entraîne aucun changement sur l'impact visuel du complexe industriel sans par ailleurs produire aucune donnée à cet effet.

Une considération est partiellement analysée lorsque que la réponse porte sur l'objet même de la considération soulevée mais ne remplit pas une ou plusieurs des trois autres conditions; soit que certains éléments d'information pertinents soient apportés mais sont insuffisants, soit qu'on omette de tirer des conclusions se rapportant au cas à l'étude ou que celles-ci ne soit pas justifiées. À titre d'exemple, les considérations portant sur la nocivité des particules de petite dimension et sur

l'impact de l'augmentation des émissions totales de SO₂. Suite aux questions²² de deux participants il a été déterminé que les particules de petite dimension :

- représentent un danger accru pour la santé à cause de leur pénétration plus grande dans le système respiratoire ; mais
- celles-ci constituent 28% des émissions totales des particules émises ; toutefois
- les émissions directes ne constituent pas la source de particules fines ;
- le SO₂ émis par l'usine réagit au contact d'autres composés présents dans l'atmosphère et forme des particules de sulfate qui se caractérisent par leur petite dimension ; or
- la nouvelle usine produira 2 400T supplémentaire de SO₂, soit trois fois plus que l'ancienne usine ;
- la nouvelle usine respecte les normes d'air ambiant concernant le SO₂ ; mais
- même lorsque les émissions de SO₂ respectent les normes d'air ambiant, les personnes souffrant de maladies respiratoires peuvent être affectées ;
- des études réalisées autour des Grands Lacs parmi les populations exposées à des taux respectant la norme, ont révélé une mortalité générale plus élevée, de 2% à 4% supérieurs dans le domaine des maladies cardio-vasculaires et respiratoires.

Mais compte tenu de ces informations, si on prend en compte les particules de sulfate générées par la réaction de SO₂ avec d'autres particules dans l'atmosphère, quelle est la quantité réelle des particules de petite dimension générée par le projet ? Quelles sont les caractéristiques de dispersion de ces particules ? Quel sera l'impact

²² La question d'un premier intervenant concerne le SO₂ : «... on est bien conscient, il y a quand même un ajout important au niveau des SO₂, deux mille quatre cents tonnes (2400t). [...] J'aimerais avoir une opinion sur la santé publique de la Régie régionale, sur cet apport nouveau.» BAPE, vol.4, p.24)

La question d'un deuxième intervenant concerne les particules de petite dimension: «Alors j'aimerais qu'on parle un peu plus des particules, parce que je crois que 'effet des particules dépend de leur grandeur. [...] Maintenant, on parle des particules respirables qui, apparemment, sont plus nocives que les particules plus grandes. [...] Je sais pas si le Département de santé publique peut nous informer un peu plus des plus récentes recherches ou des informations sur l'effet des particules. [...] Je crois qu'il y a aussi peut-être des effets synergiques, du fait que ces particules peuvent être associées avec la présence de SO₂ » (BAPE, vol.4, p.58, 59)

du projet sur la santé de la population régionale ? Aucune analyse supplémentaire n'a été réalisée pour répondre à ces questions restées en suspend.

Enfin, une considération n'est pas analysée lorsque la réponse ne porte pas sur l'objet même de la considération soulevée au sens où il a été décrit précédemment ou lorsque la considération soulevée n'est tout simplement pas traitée.

ANNEXE K

**CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES ET SUITES DONNÉES
PREMIÈRE PARTIE DE L'AUDIENCE**

THÈMES	CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES	SUITES DONNÉES			
		Analyse ²³	Mesure att.&bonif.	Mesure de suivi	Modific. projet
IMPACTS SUR LE MILIEU BIOPHYSIQUE					
Qualité de l'air	Effets des talus et du reboisement sur la dispersion des gaz autour de l'usine	A			
Qualité de l'air	Fiabilité du modèle de dispersion des gaz pour mesurer concentration de HF et CO ₂	PA ²⁴		X	
Qualité de l'air	Modèle de dispersion : localisation, occurrence et effet (pics de concentration) du phénomène d'inversion thermique	A		X	
Qualité de l'air	Performance de la technologie utilisée pour les émissions atmosphériques	A		X	
Qualité de l'eau	Risque de contamination de la nappe phréatique en cas de déversement accidentel	A	X		
Qualité de l'eau	Suffisance de l'étude hydrologique basée sur modélisation pour évaluer rabattement de la nappe phréatique et impact sur les puits d'eau potable et l'agriculture	A		X	
Qualité de l'eau	Impact des rejets de l'émissaire sur la riv. Petite Décharge	A	X		X
Environ. sonore	Impact du passage du train sur les résidents riverains dans le quartier Dam en terre et Melançon	NA			

²³ (A) analysée (PA) en partie analysée (NA) non analysée

²⁴ Comment se traduit l'inclusion de la marge d'erreur dans l'évaluation de la concentration des gaz et la détermination des zones de retombées atmosphériques dans le cas à l'étude ?

THÈMES	CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES	SUITES DONNÉES			
		Analyse	Mesure att.&bonif.	Mesure de suivi	Modific. projet
Environ. sonore	Impact lié à l'augmentation des passages du train entre St-Bruno – Alma	PA ²⁵			
IMPACTS SUR LE MILIEU HUMAIN					
Santé	Impacts des champs magnétiques sur les travailleurs	A		X	
Santé	Nocivité des particules de petite dimension et effet synergique entre SO ₂ et autres particules	PA ²⁶		X	
Santé	Effet de l'augmentation des émissions totales de SO ₂ sur la santé	PA ²⁷	X		
Santé	État de santé de la population régionale et des travailleurs par rapport aux nouvelles alumineries	PA ²⁸		X	
Santé	Impacts sociaux liés à la présence d'un nb. élevé de travailleurs durant construction	PA ²⁹			

²⁵ Évaluation de l'impact basée sur la notion d'acceptabilité sociale non documentée à l'audience.

²⁶ Explication exhaustive sur les risques des petites particules pour la santé et sur l'effet synergique du mélange des particules de SO₂ avec d'autres particules, mais qui conduit à aucune conclusion se rapportant au cas à l'étude, voire le risque pour la santé que fait courir ce type de particules pour les populations limitrophes.

²⁷ Ibid note 13

²⁸ Réponse sommaire qui omet de faire état d'études épidémiologiques sur l'évolution de certaines maladies attribuables à la pollution industrielle dans la région.

²⁹ Réponse sommaire qui fait état de certaines mesures de mitigation plutôt que le problème en tant que tel. L'explication ne dispose pas de la considération soulevée.

THÈMES	CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES	SUITES DONNÉES			
		Analyse	Mesure att.&bonif.	Mesure de suivi	Modific. projet
Infrastruc. santé	Pression exercée sur les services due à la présence d'un nb. élevé de travailleurs	NA			
Agriculture	Impact du rabattement de la nappe phréatique sur l'agriculture	PA ³⁰		X	
Agriculture	Restrictions à l'agriculture et l'élevage dans la zone tampon autour de l'usine	A		X	
Égouts et aqueduc	Capacité de l'usine de ville d'Alma de traiter les eaux sanitaires de l'usine Alma	PA ³¹			X
Infrastructures routières	Risques d'accident liés au double croisement de la voie ferré et Dam en terre	NA	X		
Télécom.	Effets du champ magnétique généré par l'usine sur les télécommunications	A			
Milieu visuel	Effets du changement d'orientation de l'usine sur l'évaluation de l'impact visuel	NA			
Retombées économiques	Effet structurant du projet et des activités de l'entreprise en région	NA			
Retombées économiques	Emballement des investissements à l'échelle locale	PA ³²			
Retombées économiques	Validité de l'évaluation des retombées économiques	A			

³⁰ Absence d'information sur les activités agricoles dans le secteur.

³¹ Explication sommaire qui ne décrit pas la nature des problèmes rencontrés dans le fonctionnement de l'usine et de l'échéancier prévu pour sa mise en service complète.

³² Explication sommaire qui fait état des mesures de mitigation plutôt que de l'évaluation du risque d'emballement des investissements à l'échelle locale et les domaines d'activité où cela pourrait se produire.

THÈMES	CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES	SUITES DONNÉES			
		Analyse	Mesure att.&bonif.	Mesure de suivi	Modific. projet
RISQUES TECHNOLOGIQUES, MESURES DE SÉCURITÉ ET PLAN DES MESURES D'URGENCE					
Plan mesures d'urgence	Collaboration entre la ville Alma et le promoteur	PA ³³			
Plan mesures d'urgence	Participation de citoyens à la préparation	PA ³⁴			
PROGRAMME DE SUIVI ENVIRONNEMENTAL					
Suivi milieu ambiant	Localisation de station d'échantillonnage air ambiant v. nouveau positionnement de l'usine	PA ³⁵	X		
Suivi milieu ambiant	Diffusion de l'info. aux municipalités par le MEF en cas de dépassement des normes	PA ³⁶	X		
Diffusion résultats suivi	Diffusion de l'information dans la communauté	PA ³⁷	X		
Diffusion résultats suivi	Utilisation d'internet	PA ³⁸			

³³ Réponse sommaire qui ne fait pas état des modalités d'arrimage des plans d'urgence, ne serait-ce que celles concernant l'ancienne usine.

³⁴ Réponse sommaire qui ne comporte pas d'explications sur le plan de communication allégué dans la réponse.

³⁵ Question restée en suspend : le MEF parle de bonification mais sans préciser.

³⁶ Question restée en suspend : Le MEF mentionne la difficulté de livrer les données à temps mais aucune autre précision n'est apportée sur l'échéancier relatif à la correction de la situation.

³⁷ Réponse sommaire quant au contenu réel de l'info. diffusée par le promoteur et aucune discussion sur l'opportunité de faire autrement.

³⁸ Réponse sommaire : quels sont les avantages et les inconvénients ? quelles expériences ont été réalisées dans le monde à cet égard ? le promoteur a-t'il un échéancier pour l'implantation d'un tel système ?

THÈMES	CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES	SUITES DONNÉES			
		Analyse	Mesure att.&bonif.	Mesure de suivi	Modific. projet
DIVERS					
Utilisation des ressources hydroélectriques	Opportunité de dédier la production hydroélectriques à la production de l'aluminium v. avantages retirés pour le Québec et la région	A			
Impact sociaux modernisation installations Alcan	Impacts socio-économiques du programme de modernisation des installations du promoteur et mesures compensatoires	PA			

Préparé par Gilles Côté, source : verbatim et rapport de la commission: BAPE 1997³⁹

³⁹ Ce tableau est tiré d'une analyse détaillée du verbatim et des recommandations contenues dans le rapport de la commission du BAPE.

ANNEXE L

**CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES ET SUITES DONNÉES EN DEUXIÈME
PARTIE DE L'AUDIENCE**

THÈMES	CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES	SUITES DONNÉES			
		Analyse	Mesure att.&bonif.	Mesure de suivi	Modific. projet
IMPACTS SUR LE MILIEU HUMAIN					
Infrastructures routières	Construction d'une voie de contour dans le quartier Isle Malignes	NA	X		
Aménagement du territoire	Cohabitation du complexe industriel et des activités récréo- touristiques	NA			
Retombées économiques	Retombées du projet sur la situation économique et sociale à l'échelle régionale <ul style="list-style-type: none"> ▪ chômage et l'exode des jeunes ▪ consolider l'emploi et revaloriser les citoyens ▪ maintien du leadership régional dans l'aluminium ▪ deuxième transformation de l'aluminium ▪ impact psychologique positif pour diminuer la dépendance face à la grande industrie ▪ stimulation de la communauté et émergence d'une nouvelle génération d'entreprises à haute technologie 	NA	X		

THÈMES	CONSIDÉRATIONS SOULEVÉES	SUITES DONNÉES			
		Analyse	Mesure att.& bonif.	Mesure de suivi	Modific. projet
Retombées économiques	Mesures de maximisation retombées économiques (propositions) <ul style="list-style-type: none"> ▪ participation entreprises régionales (11) ▪ participation main-d'œuvre régionale (5) ▪ suivi des retombées (2) ▪ partenariat promoteur – région (9) 	NA	X	(2)	(4)
Retombées économiques	Participation des jeunes au projet (3)	NA			
PROGRAMME DE SUIVI ENVIRONNEMENTAL					
Suivi milieu ambiant	Vérification de la justesse des données du suivi	NA			
Suivi milieu ambiant	Prise en compte des impacts sociaux	NA			
Diffusion résultats suivi	Création d'un comité de suivi environnemental	A	X		
Diffusion résultats suivi	Diffusion de l'information dans la communauté	NA	X		
DIVERS					
Partenariat	Partenariat promoteur – région (perceptions) (7)	NA			
Projets de développement	Réaffectation de l'ancienne usine Tourisme industriel Réalisation de projets récréo-touristiques en marge de la réalisation du complexe industriel Aménagement de l'ancien dépotoir dans le rang Melançon		X X		

Préparé par Gilles Côté, source : mémoires et rapport de la commission, BAPE 1997

BIBLIOGRAPHIE

Abramson, Jane A. 1991. «The Change Process through Small Town Development». In: *Dignity and Growth: citizen participation in social change*, sous la dir. de : Harold R. Baker, James A. Draper, Brett T. Fairbairn, 133-146

Alcan aluminium limitée. 1998. Guide de presse : Alcan au Saguenay – Lac Saint-Jean : Jonquière : Sécal : Direction des communications.

Alcan aluminium limitée. 1998. Note de service des 16 et 23 juillet

Alcan aluminium limitée. 1997, Lettre au Conseil régional de concertation et de développement

André, Pierre, Jean-Pierre Revéret, Abdoulaye Sène. 1999. *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique*. Montréal : Presses internationales polytechnique. 416 p.

Arnstein, Sherry R. 1969. «A Ladder of Citizen Participation». *Journal of American Planning Association*, Vol.35, No.4, 216-224

Arts, Jos, Henk Voodg. 1996. «EIA Follow-up: Ex Post evaluation Tailor-Made to Different Project Types.» Conference Proceedings: 16th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment. Vol.1, 329-335

Association canadienne de normalisation. 1996. *Guide pour la participation du public*. Étobicoke : CSA, 164 p.

Aydalot, Philippe. 1985. *Économie régionale et urbaine*. Paris : Économica, 487 p.

Bassand, Michel et al. 1981. *Innovation et changement social*. Lausanne, Presses polytechniques romandes

Beanlands, G.E., P.N. Duinker. 1983. *Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada*. Ottawa : Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et Dalhousie University

Beccatini, G. 1992. «Les district Marshallien : une notion socio-économiques». In : *Les régions qui gagnent : districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, sous la dir. de : G. Benko, A Lipietz, Économie en liberté, 35-56

Benko, Georges. 1998. *La science régionale*. Paris : Presses Universitaires de France : Collection Que sais-je?, 122 p.

- Benko, Georges et Mick Dunford. 1992. «Changement structurel et organisation spatiale du système productif», *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 2, pp.213-239
- Berkes, Fikret. 1988. «The Intrinsic Difficulty of Predicting Impacts: Lessons from the James Bay Hydro Project». *Enviro Impact Assess Rev.* 8: 201-220
- Bookchin, M. 1980. *Toward an Ecological Society*. New York: W.W Norton et Company
- Botes, Lucius, Dingie van Rensburg. 2000. «Community Participation in Development: Nine Plagues and Twelve Commandments», *Community Development Journal*, Vol. 35, No.1, 41-58
- Bourdieu, Pierre. 1985. «The forms of capital». In: J.G. Richardson, *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*, New-York: Greenwood, 241-258
- Bourgeault, Guy, Lorraine Caron. 2000. «Éthique : Méthodes et interventions – De quoi parle-t-on?». In : *Méthodes et intervention en éthique appliquée*. Saint-Laurent : Éditions Fides
- Bowles, Roy T. 1981. *Social Impact Assessment in Small Communities*. Toronto: Butterworths, 129 p.
- Brenneis, Kim, Michael M'Gonigle. 1992. «Public Participation: Components of the Process». *Environment* 21(3): 5-11
- Breton, M. 1993. *On the Meaning of Empowerment and Empowerment – Oriented Social Work Practice*, Communication, XVth Annual Symposium, Association for the Advance of Social Work with Groups, New York, 21-24 octobre 1993, 15 p.
- Brodhag, C.. 2001. «Gouvernance et Evaluation dans le cadre du développement durable» Séminaire: *Gouvernance territoriale et outil d'aide à la négociation*. Saint-Étienne
- Bruhn-Tysk, Sara, Mats Eklund. 2002. «Environmental Impact Assessment: a Tool for Sustainable Development? A Case Study of Biofuelled Energy Plants in Sweden». *Environmental Impact Assessment Review*, 22, 129-144
- Burdge, Rabel J., Robert A. Robertson. 1990. «Social Impact Assessment and the Public Involvement Process». *Environ Impact Assess Rev*, 10: 81-90
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). 1997a. *Projet de construction d'une usine d'électrolyse à Alma, par Alcan Aluminium ltée*. Rapport d'enquête et d'audience publique no.129. Montréal : BAPE, 181 p.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). 1997b. *Projet de construction d'une usine d'électrolyse à Alma, par Alcan Aluminium Ltée*. Verbatim de l'enquête et de l'audience publiques.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). 1997c. *Projet de construction d'une usine d'électrolyse à Alma, par Alcan Aluminium Ltée*. Mémoires déposés par les intervenants

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). 1983. *Forces et faiblesses des méthodes d'évaluation des impacts environnementaux*. Québec : BAPE, 69 p.

Canter, Larry W. 1996. *Environmental Impact Assessment*. New-York – Montréal: McGraw-Hill, 660 p.

Canter, Larry W. 1977. *Environmental Impact Assessment*. New-York – Montréal: McGraw-Hill, 331 p.

Chess, Caron. 2000. «Evaluation Environmental Public Participation: Methodological Questions». *Journal of Environmental Planning and Management*, 43(6), 769-784

Clément et al. 1994. *La philosophie de A à Z*. Paris : Hatier, 383 p.

Clive, George. 1999. «Testing for sustainable Development Through Environmental Assessment». *Environ Impact Assess Rev*, 19, 175-200

Coleman, J.S. 1990. *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 993 p.

Coleman, J.S. 1988. «Social Capital in the Creation of Human Capital». *Am. J. Sociol.*, 94, S95-121

Commission mondiale sur l'environnement et le développement CMED. 1988. *Notre avenir à tous*. Montréal : Édition du fleuve et les Publications du Québec, 432 p.

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement CNUED. 1993. *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement : Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*. New York : Nations Unies, 256 p.

Conseil des sciences du Canada. 1977. *Canada As a Conserver Society : Resource Uncertainties and the Need For New Technologies*. Ottawa : Conseil des sciences du Canada, Rapport no. 27, 108 p.

Conseil consultative canadien de l'environnement (CCCE) et Jr. Potvin (1991). *Colloque sur les indicateurs d'un développement écologiquement durable : synthèse*. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et des Services, 49 p.

Conseil régional de concertation et de développement (CRCD). 2000. *Rapport final du comité de suivi pour la maximisation des retombées économiques du projet d'aluminerie Alcan à Alma*. Jonquière : CRCD, 35 p.

Conseil régional de concertation et de développement (CRCD). 1997. *Résolution CA-97-09-11*

Côté, Gilles. 2001. *La dynamique des acteurs dans le suivi des impacts sociaux : le cas du transport lourd dans le rang Scott (Alma, Qc)*. Chicoutimi : Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), Rapport de recherche, Université du Québec à Chicoutimi, 60 p.

Côté, Gilles. 1997. «Utilisation d'une procédure d'aide à la décision multicritère dans le domaine de l'évaluation des impacts environnementaux : une étude de cas en transport urbain, le prolongement de l'autoroute 30 entre les autoroutes 10 et 20. Mémoire présenté comme exigence partielle à l'obtention d'une maîtrise. Montréal : Université du Québec à Montréal, 229 p.

Crabbé, Philippe. 1997. *Le développement durable : concepts, mesures et déficiences des marchés et des politiques au niveau de l'économie ouverte, de l'industrie et de l'entreprise*. Ottawa : Université d'Ottawa, Institut de recherche sur l'environnement et l'économie, 77 p.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil, 436 p.

Dansereau, P. 1987. «Les dimensions écologiques de l'espace urbain». *Cahiers de géographie du Québec*, Vol.31, No. 84, 33-395

De Coster, Michel. 1996. *Introduction à la sociologie*. Paris : Éditions universitaires ; Bruxelles : De Boeck Université, 290 p.

Devine-Wright, P., P.D. Fleming, H. Chadwick. 2001. «Role of Social Capital in Advancing Regional Sustainable Development». *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 19, No.2, 161-167

Dionne, H. 1992. «De la région-ressources à la région-milieu de vie: la recherche de nouveaux partenaires». In: *Les partenaires du développement face au défi du local*, sous la dir. de Christiane Gagnon et de Juan-Luis Klein. Chicoutimi: Groupe de recherche et d'intervention régionales, Université du Québec à Chicoutimi, 371-401

Diri, Driss. 1992. *Le désengagement de l'État vu à travers les ententes de développement régional : le cas du Saguenay – Lac Saint-Jean*. Mémoire présenté comme exigence partielle à l'obtention d'une maîtrise en études régionales. Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, 155 p.

Dubet, François. 1994. *Sociologie de l'expérience*. Paris : Éditions du Seuil, 272 p.

Durst, Douglas. 1994. «Heavy Sledding: Barriers to Community Participation in Beaufort Sea Hydrocarbon Developments.» *Community Development Journal*, Vol.29, No.1: 62-74

Ela, Jean-Marc. Octobre 1998. «Les voies de l'afro-rennaissance». *Le Monde Diplomatique*. p.3

Elliott, Michael L. 1988. «Conflict Resolution». In *Urban Planning (second edition)*, sous la dir. de Anthony J. Catanese et James C. Snyder, New York : Mc Graw Hill, 165 p.

Fawcett, S.B. et al. 1995. «Using Empowerment Theory in Collaborative Partnerships for Community Health and Development». *American Journal of Community Psychology*, Vol. 23, No. 5, 677-688

Finsterbusch, Kurt. 1995. «In praise of SIA. A personal review of the field of social impact assessment : feasibility, justification, history, methodes and issues». In: Christiane Gagnon. *Évaluation des impacts sociaux : vers un développement viable?*. Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, 13-42

Fondation Dag Hammarskjöld. 1975. *Que faire?*. Motala (Suède) : Borgströms Tryckeri AB, 137 p.

Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture. 2002. *Éthique de la recherche sociale : consentement libre et éclairé, confidentialité et vie privée*. Gouvernement du Québec, 38 p.

Fontan, J.-M. 1997. «L'État-région : une nouvelle forme de régulation du territoire ?», sous la direction de : Côté, Serge, J.-L. Klein et M.- U. Proulx, Action collective et décentralisation, Rimouski et Chicoutimi UQAR-GRIDEQ et UQAC-GRIR (Coll. : Tendances et débats en développement régional, no 3), pp. 233-254, 254 p.

Foucault, Michel. 1980. *Power Knowledge: Selected Interviews an other Writings*. Toronto: Harvester Wheasheaf, 270 p.

Foucault, Michel. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Andom House, 333 p.

Freudenburg, William R. et Darryll Olsen. 1983. «Public Interest and Political Abuse: Public Participation in Social Impact Assessment». *Journal of the Community Development Society*, Vol.14, No.2, 67-82

Friedberg, E. 1988. «L'analyse sociologique des organisations.» *Revue POUR*, No. 28, Paris : L'Harmattan, 126 p.

Gagnon, Christiane. 2002. *Modélisation des incidences sociales : évaluation environnementale et développement régional viable*. Rapport de recherche. Chicoutimi : www.uqac.quebec.ca/msiaa

Gagnon, Christiane, Laurent Lepage et al. 2001. *Les comités de suivi au Québec : un nouveau lieu de gestion environnementale?*. Chicoutimi : Groupe de recherche et d'intervention régionale (GRIR), 158 p.

Gagnon, Christiane. 1998. «L'évaluation intégrée des impacts sociaux : une interface entre le social et l'économique, entre le local et le global.» Texte non publié.

Gagnon, C. 1995. «Développement local viable : approches stratégies et défis pour les communautés», *Coopérative et développement*, vo.26, no. 2, p.61-82

Gagnon, Christiane. 1993. «Les communautés locales face aux défis du développement durable». In : Dufour, Jules et al. *L'éthique du développement : entre l'éphémère et le durable*. Chicoutimi : Groupe de recherche et d'interventions régionales, p. 381-404

Gagnon, Christiane, Juan-Luis Klein. 1991. «Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social». *Cahiers de géographie du Québec*, Vol.45, No 95, 239-255

Gardner, Julia E » 1990. «Neuf aveugles, un éléphant : un premier examen de l'évaluation environnementale et des processus connexes en regard du développement durable». In. P. Jacob et B.Sadler. *Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun*. Hull : Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 39-74

Gariépy, Michel, Gérard Domon et Peter Jacobs. 1990. *Développement viable et évaluation environnementale en milieu urbain*. Montréal : Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, 54 p.

Gaudreau, Marcel, Pierre J. Hamel. 1990. *Le développement urbain viable à Montréal : quelques avenues de réflexion et d'action*. Montréal : INRS-Urbanisation et Ville de Montréal, 113 p.

Gauthier, Mario. 1998. *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*. Thèse présentée comme exigence partielle à l'obtention d'un doctorat en études urbaines. Montréal. Université du Québec à Montréal, Faculté de l'aménagement, 317 p.

Gilpin, Alan. 1995. *Environmental Impact Assessment (EIA): Cutting Edge for the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 182 p.

Godbout, Jacques. 1991. «La participation politique : leçons des dernières décennies». In : Jacques Godbout, *La participation politique*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 11-32

Godbout, Jacques. 1983. *La participation contre la démocratie*. Montréal : Éditions Saint-Martin, 190 p.

Gramling, Robert et William R. Freudenburg. 1992. Opportunity-Threat, Development, and Adaptation: Toward a Comprehensive Framework for Social Impact Assessment. *Rural Sociology* 57(2), 216-234

Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. 1987. *Rapport*. Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, Ottawa

Habermas, Jürgen. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris : A. Fayard, 2 vol.

Hamel, Pierre. 1997. «Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovation institutionnelles en matière de débat public» In : M. Gariépy et M. Marié, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*. Montréal : L'Harmattan Inc., p.404

Harribey, Jean-Marie. 1998. *Le développement soutenable*. Paris : Économica, 111 p.

Healy, Patsy. 1997. *Collaborative Planning*. Vancouver : UBC Press, 334 p.

Heffron, John M. 2000. «Beyond Community and Society: The Externalities of Social Capital Building». *Policy Sciences*, 33, 477-494

Hériard Dubreuil G. Serge Gadbois. 2001. *Concertation autour des sites industriels*. Étude réalisée pour le compte de l'Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire. Paris : Mutadis Consultants, 109 p.

Holmberg J. et R. Sansbrook. 1992. «Sustainable Development : What Is to Be Done?». In : *Making Development Sustainable : Redefining Institutions, Policy, and Economics*, sous la dir. de J.Holmberg. Washington : Island Press, 10-38

Isard, Walter. 1987. «La science régionale. La théorie et les politiques», *Revue internationale des sciences sociales*, n°112, Paris, Unesco.

Issalys, Pierre. 1983. «La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation». *Les Cahiers de Droit*, Vol.24, 832-900

Jacob Peter, Barry Sadler. 1990. *Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun*. Hull : Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 204 p.

Jessop, Bob. 1998. «L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique». *Revue internationale des sciences sociales*, No.155, 31-51

Kakonge, John O. 1998. «EIA and good Governance: Issues and Lessons from Africa». *Environ. Impact Asses. Rev.*, Vol.18, 289-305

Kieffer, C.K. 1984. «Citizen empowerment: a developmental perspective», *Prevention in Human Services*, 3(2/3) , 9-33

Klein, Juan-Luis, Christiane Gagnon. 1989. *Le social apprivoisé : le mouvement associatif, l'État et le développement local*. Ville Saint-Laurent : Éditions Asticou, 146 p.

Klein, J.-L. 1989. «Les mouvements sociaux et le local dans la régulation postkeynésienne», sous la direction de Gagnon, C. et al. *Le local en mouvement*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, (Coll. Développement régional, pp.352-364, 395 p.

Kothari, Uma. 2001. «Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development.» In: Bill Cooke et Uma Kothari, *Participation: The New Tyranny?* 139-152

Krishna, Anirudh. 2002. «Enhancing Political Participation in Democracies : What is the Role of Social Capital?». *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No.4, 437-460

Lafeuille, Jacques. 1983. *Le développement régional au Québec: théories et politiques*. Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en études des sociétés régionales, Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, 126 p.

Lafontaine, Danielle. 1995. Trois prismes du développement et leurs orientations normatives: pour une éthique de l'accompagnement. In: Dufour et al. *L'éthique du développement: entre l'éphémère et le durable*. Chicoutimi. Groupe de recherche et d'intervention régionales, Université du Québec à Chicoutimi, p.93-132

Leborgne, D. A. Lipietz. 1992. «Flexibilité offensive, flexibilité défensive: deux stratégies sociales dans la production de nouveaux espaces économiques». In : G. Benko, A. Lipietz. *Les régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Économie en liberté, 360-363

Le Bossé, Yan D., Margerite Lavallée. 1993. «Empowerment et psychologie communautaire: aperçu historique et perspectives d'avenir». *Les Cahiers internationaux de psychologie sociale*, No.18, 7-20

Lessard-Hébert, M. G. Goyette, G. Boutin. 1990. *Recherche qualitative*. Montréal : Éditions Agence d'Arc, 180 p.

Lévesque, Benoît, Lucie Mager. 1992. «Vers un nouveau contrat social? Éléments de problématique pour l'étude du régional et du local». In: *Les partenaires du développement face au défi du local*, sous la dir. de Christiane Gagnon et de Juan-Luis Klein. Chicoutimi: Groupe de recherche et d'intervention régionales, Université du Québec à Chicoutimi, 19-68

Lemieux, Vincent. 1997. *La décentralisation*. Sainte-Foy: Éditions de l'IQRC et Presses de l'Université Laval, 129 p.

Limoges, Camille, et al. 1993. *L'état et les préoccupations des citoyens relatives aux incidences du changement technologique*. Québec: Conseil de la science et de la technologie, 183 p.

Limoges, Camille. 1993a «Expert Knowledge and Decision-Making in Controversy context». *Public Understand Science*, Vol.2, 417-426

Lowndes, V., D. Wilson. 2001. «Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable». *Political Studies*, Vol. 49, 629-647

Lynn, Frances M., Georges J. Busenberg. 1995. «Citizen Advisory Committees and Environmental Policy: What We Know, What's Left to Discover». *Risk Analysis*, Vol.15, No.2: 147-162

Maillat, Denis. 1996. Systèmes territoriaux de production, milieux innovateurs et politiques régionales. In : S. Côté et al., *Le Québec des régions: vers quel développement?*. Rimouski: GRIDEQ, 87-106

- Maloney, W., G. Smith, G. Stoker. 2000. «Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized Top-down Perspective». *Political Studies*. Vol. 48, 802-820
- Margerum, Richard D. 1999. «Integrated Environmental Management: The Foundations for Successful Practice» *Environmental Management*, Vol.24, No.2, 151-166
- Meadows, D.H., H. Delaunay. 1972. *Halte à la croissance : enquête sur le Club de Rome et rapport sur les limites de la croissance*. Paris : Fayard, 314 p.
- Mebratu, Desta. 1998. «Sustainability and Sustainable Development : Historical and Conceptual Review». *Environmental Impact Assessment Review*. Vol.18. No.6, 493-520
- Merrien, François-Xavier. 1998. «De la gouvernance et des États-Providences contemporains». *Revue internationale des sciences sociales*, p.61-72
- Ministère de l'environnement et de la Faune. 1996. *Directive du Ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement : Projet Usine Alma*, Québec, 25 p.
- Morris, Peter et Riki Therivel. 1995. *Methods of Environmental Impact Assessment*. London : UCL Press, 378 p.
- Municipalité régionale de comté (MRC) Lac Saint-Jean Est. 1998. Liste des entreprises
- Munro David A., Thomas J. Bryant, A. Matte-Baker. 1986. *Learning from Experience: A State-of-the-Art Review and Evaluation of Environmental Impact Assessment Audits*. Conseil canadien de la recherche en évaluation environnementale, 48 p.
- Newton, Kenneth. 2001. «Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy». *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 2, 201-214
- Ninacs, William A. 1995. «Empowerment et service social: approches et enjeux». *Service social*, Vol.44, No.1, 69-93
- Offe, Claus, Ulrich Preuß. 1997. «Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage «efficace» des ressources morales?». In Claus Offe. *Les démocraties modernes à l'épreuve*. Montréal : L'Harmattan Inc., p.199-231
- Ortolano, Leonard, Anne Shepherd. 1995. «Environmental Impact Assessment: Challenges and Opportunities». *Impact Assessment*: Vol.13, No.1, 3-30

- Palerm, Juan R. 2000. «An Empirical – Theoretical Analysis Framework for Public Participation in Environmental Impact Assessment», *Journal of Environmental Planning and Management*, 43(5), 581-600
- Parenteau, René. 1988. *La participation du public aux décisions d'aménagement*. Ottawa : Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE), 71 p.
- Passet, René. 1992. «La multidimensionnalité du développement viable : l'intégration du réel aux dimensions strictement économiques et monétaires». *Écodécision*, 14 –18
- Paxton, Pamela. 2002. «Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship». *American Sociological Review*, Vol. 67, 254-277
- Pecqueur, Bernard. 1996. «Processus cognitifs et construction des territoires économiques». In : Bernard Pecqueur. *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris : L'Harmattan, 209-227
- Penn, Alan. 1996. *Monitoring the Ecological and Social Impacts of Mining: Community Participation & Corporate Policy*. Montreal: Cree Regional Authority, 13 p.
- Perkins, D. D., M.A. Zimmerman. 1995. «Empowerment Theory, Research and Application». *American Journal of Community Psychology*, Vol. 23, No. 5, 569-575
- Perrin, Jean-Claude. 1992. «Pour une révision de la science régionale. L'approche par les milieux». *Revue canadienne des sciences régionales*, Vol. XV : 2, p. 155
- Polèse, Mario. 1994. *Économie urbaine et régionale. : logique spatiale des mutations économiques* Paris : Économica, 400 p.
- Portes, Alejandro. 1998. «Social Capital : Its Origins and Applications in Modern Sociology». *Ann. Rev. Social*, 24, 1-24
- Proulx, M.-U. 1998. «L'organisation des territoires au Québec». *L'action nationale*. Vol.88, No.3, 85-136
- Proulx, M.-U., N. Riverin. 1997. *Répartition spatiale de l'entrepreneuriat au Québec*. Université du Québec à Chicoutimi, 241 p.
- Proulx, M.-U. 1995. *Réseaux d'information et dynamique locale*. Chicoutimi : Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), 334 p.
- Proulx, M.-U. 1995b. «Milieux innovateurs et développement au Québec». In: *Et les régions qui perdent...?*, sous la dir. de Serge Côté, J.-L. Klein et M.-U. Proulx, GRIDEQ, Université du Québec à Rimouski, p.57-77

- Putnam, R.D. 1995. «Bowling alone: America's Declining Social Capital». *J.Democr.* 6, 65-78
- Rich, R.C. et al. 1995. «Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environmental Hazards». *American Journal of Community Psychology*, Vol. 23, No.5, 657-667
- Richardson, Nigel H. 1989. *L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada*. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'environnement, 57 p.
- Sachs, Ignacy. 1981. *Strategies de l'ecodeveloppement*. Paris : Éditions Ouvrières, 140 p.
- Sadler, Barry. 1996. «L'évaluation environnementale dans un monde en évolution.» Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. Rapport final. Hull: Agence canadienne d'évaluation environnementale et International Association for Impact Assessment, 300 p.
- Savard, Francine. 1986. *Le mouvement associatif à Alma : perspectives et blocages d'un mouvement régional*. Mémoire présenté comme exigence partielle à la maîtrise, Université du Québec à Chicoutimi, 146 p.
- Schärlig, Alain. 1985. *Décider sur plusieurs critères : panorama de l'aide à la décision*. Lausanne : Presses polytechniques romandes, 303 p.
- Simos, Jean. 1991. *Évaluer l'impact sur l'environnement*. Bienne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 259 p.
- Singh Naresh, Vangile. 1995. *Empowerment for Sustainable Development: Toward Operational Strategies*. Atlantic Hihglands, Zed Book, 198 p.
- Skollerhron, Erland. 1998. «Habermas and nature : The Theory of communicative action for studying environmental policy». *Journal of Environmental Planning and Management*. Vol. 41, No.5, 555-573
- SNC Lavalin Environnement. 1997. *Étude d'impact sur l'environnement : Projet d'aluminerie, Alma, Québec*. Étude déposée au ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec par Alcan Aluminium Ltée.
- Sobel, Joel. 2002. «Can We Trust Social Capital?». *Journal of Economic Literature*, Vol. XI, 139-154
- Spalding, Harry, Barry Smit, Reid Kreutzwiser. 1993. «Evaluating Environmental Impact Assessment: Approaches, Lessons and Prospects.» *Environments*, 22(1): 63-74

Stöhr, W.B., «La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional? Vers un nouveau paradigme du développement régional». In P.Aydalot, *Crise et espace*, Paris, Économica, 183-206

Stoker, Gerry. 1998. «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance». *Revue internationale des sciences sociales*, No.155, 19-30

Taylor, N .C., C.H. Bryan, C.G.Goodrich. 1990. *Social Assessment : theory, process & techniques*. Lincoln University (New Zealand), 232 p.

Tellier, Luc-Normand. 1985. *Économie spatiale : rationalité économique de l'espace habité*. Chicoutimi : Gaétan Morin Éditeur, 277 p.

Thibault, André. 1995. «Je participe, tu participes, il consulte... repères et balises pour un bilan de la participation au Québec». In : *La participation du public à l'heure des bilans*. (Montréal, 24-25 novembre 1995) Recueil de textes déposés au quatrième congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, 1-11

Törnqvist, G. 1985. «Creativity and Regional Development». In : *Redéploiement industriel et planification régionale*. Montréal, Faculté d'Aménagement de l'Université de Montréal, 300 p.

Touraine, Alain. 1973. *Production de la société*. Paris : Éditions du Seuil, 542 p.

Turcotte, Marie-France. 1997. *Prise de décision par consensus : leçon d'un cas en environnement*. Montréal : L'Harmattan Inc. 172 p.

UNESCO, Programme sur l'homme et la biosphère. 1974. «Aspects écologiques de l'utilisation de l'énergie dans les systèmes urbains et industriels». *Rapport final du groupe d'experts sur le projet 11*. Paris : Rapport no.13

Union Internationale pour la conservation de la nature (UICN). 1980. *Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*. UICN, PNUE, WWF, 56 p.

United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 1972. 1972. *Development and Environment*. Paris : Mouton, Collection Environnement et Sciences sociales, 225 p.

Valade, Bernard. 1992. «Changement social». In : Raymond Boudon. *Traité de sociologie*. Paris : Presses universitaires de France, 575 p.

Vanclay, Frank. 2002. «Conceptualising Social Impacts». *Environmental Impact Assessment Review*, 22, 183-211

- Van der Maren, Jean-Marie. 1995. *Méthodes de recherche pour l'éducation*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 506 p.
- Ville d'Alma. 1998. *Répertoire des organismes*. Alma : Service des loisirs
- Ville d'Alma. 1998. Résolution du conseil municipal no. 109-06-98
- Ville d'Alma. 1988. *Plan d'urbanisme*. Alma : Service d'urbanisme et de planification socio-économique, 152 p.
- Waaub, J.-P. 1993. *Modélisation multi-régionale des systèmes énergétiques et stratégies de réduction des dépôts acides*. Thèse présentée comme exigence partielle à l'obtention d'un doctorat. Montréal. Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, 232 p.
- Warner, Mildred. 2001. «Building Social Capital: The Role of Local Government». *Journal of Socio-Economics*, 30, 187-192
- Weaver, Clyde. 1983. «Le développement par le bas, vers une doctrine du développement territorial». In B.Planque. *Le développement décentralisé: dynamique spatiale de l'économie et planification régionale*. Paris : LITEC, 297 p.
- Weaver, Clyde. 1981. «La théorie du développement et la question régionale: une critique de la planification spatiale et de ses détracteurs». Aix en Provence, Centre d'économie régionale, Coll. Notes de recherche, n°16;
- Weber, Alfred. 1929. *Theory of the Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press, 256 p.
- Webler T. et S. Tuler. 2000. «Fairness and Competence in Citizen Participation : Theoretical Reflections From a Case Study». *Administration & Society*, Vol. 32, No.5, 566-595
- Webler, T. 1995a. «Right Discourse in Citizen Participation: an evaluative yardstick» In: O. Renn, T. Webler et P.Wiedeman. *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Boston : Kluwer Academic, 381 p.
- Webler, T., H. Kastenholz, O. Renn. 1995b. «Public Participation in Impact Assessment: a Social Learning Perspective». *Environmental Impact Assessment Review*, 15(5), 443-463
- Whitmore, E., P. Kerans. 1988. «Participation, Empowerment and Welfare». *Revue canadienne de politique sociale*, No. 22, 51-60

Woolcock, M., D. Narayan. 2000. «Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy». *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No.2, 225-49

Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research : Design and Methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, Applied Social Research Methods Series, 171 p.

Zimmerman, M. A. 1995. «Psychological Empowerment: Issues and Illustrations». *American Journal of Community Psychology*, Vol. 23, No. 5, 581-591