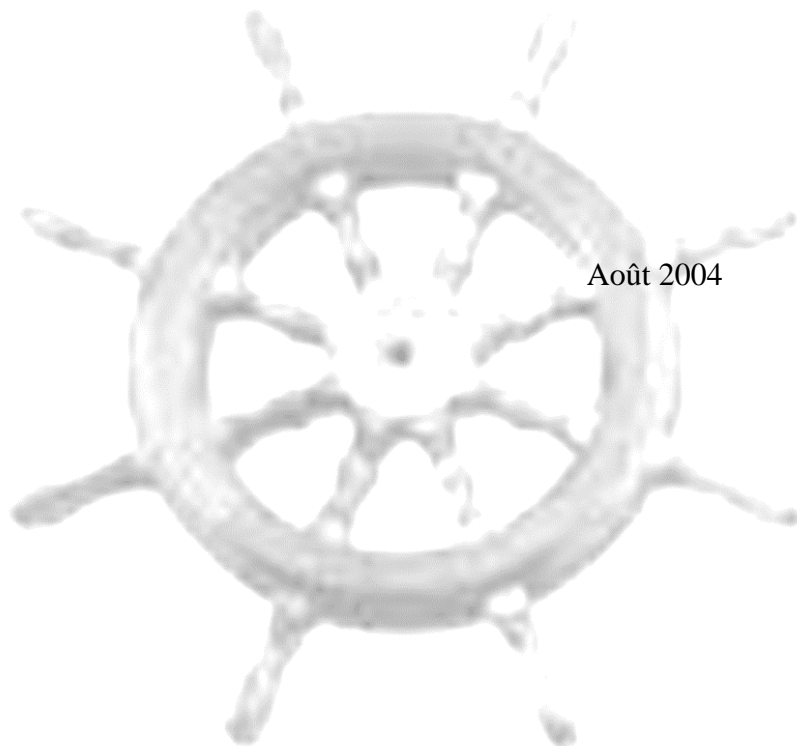


T-04-2004

**Comités de concertation en environnement
et en santé environnementale :
nouvelle gouvernance ?**

Actes du Forum tenu les 30 et 31 octobre 2003 à
l'Université du Québec à Montréal

Sous la direction de
Christiane Gagnon et Marie-France Turcotte



Août 2004

ISBN: 2-89276-333-9

Ce Forum a été rendu possible grâce à la contribution financière du ministère de l'Environnement et du ministère de la Santé et des Services sociaux du gouvernement du Québec, ainsi qu'à la participation du Centre québécois de développement durable et de l'Université du Québec à Chicoutimi.

Note sur la direction :

Christiane Gagnon est professeure et chercheure à l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) et coresponsable du CAP *Développement durable* de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS).

Marie-France Turcotte est professeure au département de Stratégie des affaires à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM).

PRÉSENTATION DES CAHIERS DE L'ARUC-ÉS

Comme son nom l'indique bien, l'**Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS)** mise sur le partenariat pour la recherche, la formation et la diffusion. La diffusion fait appel à une diversité de moyens et d'outils, l'un de ceux-ci étant des cahiers, généralement appelés « documents de travail » (*working papers*). Si ces cahiers constituent d'humbles instruments, ils nous apparaissent bien adaptés pour favoriser une diffusion rapide destinée à alimenter la discussion et l'échange entre chercheurs et partenaires du milieu. À cette fin, nous proposons trois catégories de cahier :

- des **cahiers de recherche - série R** - (couleur *rouille*) qui rendent compte de résultats de recherches menées en partenariat ;
- *des **cahiers de transfert - série T** - (couleur *sauge*) qui tirent de ces recherches des contenus pour la formation et pour le renouvellement des pratiques, des formes d'interventions ou encore des façons de faire ;
- des **cahiers d'interventions - série I** - (couleur *jaune*) qui constituent des prises de position ou des avis formulés par des partenaires du milieu ou des chercheurs. Ces interventions, s'appuyant par ailleurs souvent sur des travaux de recherche, peuvent viser soit à influencer des politiques, mesures et orientations de différents acteurs intervenant en économie sociale, soit à faire connaître des orientations stratégiques dans un domaine donné ; elles peuvent aussi constituer une prise de position ou une opinion dans un débat traversant ce mouvement.

Si l'économie sociale fournit le fil conducteur de nos activités, le domaine couvert est relativement large puisqu'il inclut aussi bien des thématiques à dominante économique que sociales : le développement local, le développement durable, le maintien en emploi et l'insertion par l'emploi, les services aux personnes, le logement communautaire et social, le tourisme social et les initiatives chez les autochtones et les groupes ethniques. Les questions liées à l'évaluation sociale et aux comparaisons internationales, pour ne citer que celles-là, intéressent tous les secteurs identifiés précédemment.

L'économie sociale repose non seulement sur une économie plurielle (formes marchandes, non marchandes et non monétaires) mais vise également un élargissement de notre compréhension de l'économie et par la suite un renouvellement de nos pratiques sociales et nos interventions dans le domaine du développement économique et social. Enfin, en raison des interfaces que l'économie sociale entretient avec le secteur privé et le secteur public, l'intérêt des questions traitées dans nos cahiers déborde le seul secteur de l'économie sociale pour atteindre l'ensemble de la société civile.

On comprendra que les textes publiés dans les Cahiers de l'ARUC en économie sociale sont la responsabilité exclusive des auteurs et n'engagent que ceux-ci. Les textes sont disponibles sur le site WEB de l'ARUC en économie sociale à l'adresse suivante : www.aruc-es.uqam.ca.

Jean-Marc Fontan
Codirecteur

Nancy Neamtan
Codirectrice

* Ce cahier est jaune exceptionnellement

Table des matières

Liste des abréviations, sigles et acronymes.....	v
Introduction.....	1
Mot de bienvenue et présentation de la thématique du forum	3
Allocution prononcée par le ministre de l'Environnement, monsieur Thomas J. Mulcair	7
1. La participation à des comités de concertation en environnement et de suivi environnemental : bilan et défis	13
1.1 Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada Inc.	13
1.2 Direction de la santé publique de Lanaudière, COSE Lanaudière	15
1.3 Groupe écologiste STOP.....	20
2. Présentations de résultats d'études sur les comités de concertation en environnement	25
2.1 Les résultats d'une étude sur le fonctionnement de dix comités de suivi au Québec.....	25
2.2 Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives	32
2.3 Les apprentissages des comités multipartites	37

3. Synthèse des échanges tenus lors du dîner-ateliers.....	45
Mot de la fin.....	53
Conclusion.....	55
ANNEXE I – Programme du Forum.....	57
ANNEXE II – Liste des participants	61
ANNEXE III – Présentation de STOP	65
ANNEXE IV – Présentation de l’ARUC-ÉS.....	69
ANNEXE V – Liste des cahiers de l’ARUC-ÉS.....	73
Liste des tableaux	
Tableau 1 : Apprentissage organisationnel dans PERT	41

Liste des abréviations, sigles et acronymes

AIEM :	Association industrielle de l'Est de Montréal
ARUC-ÉS :	Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale
BAPE :	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BPC :	Biphényle polychloré
CAP :	Chantier d'activités partenariales
<i>CAP :</i>	<i>Community Advisory Panel</i>
CLIC :	Comité de liaison de l'industrie et de la communauté
COSE :	Comité de suivi environnemental
CSST :	Commission santé et sécurité au travail
DMS :	Dépôt de matériaux secs
DSP :	Direction de la santé publique
EIE :	Etude d'impact sur l'environnement
FCQGED :	Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets
GRIR :	Groupe de recherche et d'intervention régionale
IM :	Initiative multipartite
INRP :	Inventaire national des rejets de polluants
ISO :	International Organisation for Standardization
LES :	Lieu d'enfouissement sanitaire
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MENVIQ :	Ministère de l'Environnement du Québec
MRC :	Municipalité régionale de comté
ONG :	Organismes non gouvernementaux
PERT :	Pilot Emissions Reduction Trading
RRQ :	Réseau des ressourceries du Québec
UPA :	Union des producteurs agricoles
UQAC :	Université du Québec à Chicoutimi
UQÀM :	Université du Québec à Montréal
UQAR :	Université du Québec à Rimouski
ZIP :	Zone d'intervention prioritaire

Introduction

C'est au mois d'octobre 2003 que pour la première fois au Québec, des membres de quelque 500 comités de concertation et de suivi environnemental recensés ont eu l'opportunité d'échanger sur leurs expériences respectives. Le forum *Comités de concertation en environnement et en santé environnementale : nouvelle gouvernance ?*, organisé par une équipe dirigée par Christiane Gagnon, coresponsable avec Michel Séguin, directeur du Réseau des ressourceries du Québec (RRQ), du chantier d'activités partenariales (CAP) *Développement durable*, une composante de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS), et professeure-chercheure à l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC), avait comme but premier de donner la parole aux participants afin de favoriser l'échange ainsi que le partage de leur expérience. Le forum visait également à diffuser de l'information et des résultats de recherche sur le sujet de la concertation environnementale.

Les actes de ce forum visent avant tout à rendre compte des échanges et des activités de diffusion qui ont eu lieu tout au long de l'événement. Préparé à partir des interventions des panélistes et des participants de la salle, le document en présente les synthèses. Quant à la séance plénière clôturant l'événement, elle fut l'occasion de revenir sur l'activité du dîner-atelier durant lequel les participants ont été invités à discuter autour de certains thèmes. Cette « synthèse à chaud » fait l'objet de la dernière partie du présent document.

Cet ouvrage reprend le déroulement du programme (annexe I). La première partie présente des expériences concrètes de participation à des comités de concertation en environnement et de suivi environnemental avec trois intervenants de milieux différents : Ginette Poissant, membre « citoyenne » du Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada; Suzanne Fortin de la direction de la santé publique de Lanaudière et membre du Comité de suivi environnemental (COSE) Lanaudière; Bruce Walker, directeur de la recherche du groupe environnementaliste STOP et membre de cinq comités de suivi.

La deuxième partie est consacrée à la présentation de résultats d'études sur les comités de concertation en environnement. Gilles Côté, doctorant au programme en développement régional à l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) et membre de l'équipe du modèle

de suivi des impacts sociaux du changement planifié à l'UQAC, présente le fonctionnement de dix comités de suivi au Québec; Karel Ménard, directeur général du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (communément appelé le Front), s'attarde aux comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec; Marie-France Turcotte, professeure à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM), nous parle des apprentissages individuels et sociétaux des comités multipartites.

Tel que déjà mentionné, une synthèse des réflexions qui se sont faites en groupes restreints lors du dîner-atelier est présentée dans la troisième partie. Nous avons tenté de répondre à quatre questions :

- Le partenariat ou la concertation permet-il de mieux répondre aux objectifs et au mandat du comité ?
- Les membres des comités ont-ils l'impression d'influencer le cours des décisions et de résoudre des problèmes environnementaux et de santé liés aux conséquences du projet ?
- Quelles sont les principales difficultés rencontrées à l'intérieur des comités ?
- Quelles sont les conditions gagnantes internes et externes qui permettent d'améliorer la pratique et le travail des comités ?

Mot de bienvenue et présentation de la thématique du forum

Christiane Gagnon, coresponsable du CAP Développement durable de l'ARUC-ÉS et professeure, chercheure, UQAC

Monsieur Thomas J. Mulcair, ministre de l'Environnement, madame Danielle Laberge, vice-recteure à l'Enseignement, à la Recherche et à la Création à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM), monsieur Jean-Marc Fontan, codirecteur de l'ARUC-ÉS, madame Nancy Neantam, codirectrice de l'ARUC-ÉS et directrice générale du Chantier de l'économie sociale, monsieur Michel Séguin, coresponsable du CAP *Développement durable*, distingués invités et participants.

Au nom du comité organisateur, bienvenue à ce forum intitulé *Comités de concertation en environnement et santé environnementale : nouvelle gouvernance ?* Forum plutôt que colloque car il réunit des acteurs de tous les milieux afin de leur donner la parole. L'idée est très simple : réunir, pour la première fois au Québec, des citoyens, des représentants du communautaire, du public, du privé, travaillant ensemble, à l'intérieur de comités que l'on désigne tantôt comme de vigilance, de suivi, de liaison ou tables rondes en environnement et en santé environnementale. Lors d'un recensement exploratoire, pour les fins de ce forum, nous avons identifié plus de 500 comités qui ont été mis sur pied, soit de façon bénévole ou de façon institutionnelle, comme par exemple dans le cas des décrets créant les comités de vigilance.

Pourquoi un tel forum ? Parce que nous souhaitons créer une plate-forme de discussion pour partager les expériences, connaître ce que les uns et les autres font, les difficultés et les succès rencontrés, faire connaître des résultats de recherche. Bref, il s'agissait de faire un premier bilan du travail de ces comités, certes différents dans leurs mandats et leurs ressources, mais ayant soit des préoccupations de qualité de vie et d'amélioration de l'environnement d'un territoire, soit de santé publique et humaine, en vue d'un développement viable et durable à l'échelle des communautés locales.

En principe, par la surveillance, par le suivi et plus largement l'évaluation, ces comités cherchent à influencer les décisions, à faire intégrer des considérations environnementales et sociales dans la gestion de projets et / ou dans le développement des territoires. Ils

tentent de vérifier si les projets industriels ou les changements proposés (plans, programmes) répondent aux attentes des citoyens et aux engagements du promoteur. Ils proposent des mesures d'atténuation ou des solutions de rechange afin de diminuer les risques, les impacts ou les incidences négatives ou résiduelles sur les communautés et les territoires. Conséquemment, ils agissent en continu sur la prise de décision et la gestion environnementale qui s'effectuent à différents niveaux et temporalités.

Le partenariat et la gouvernance citoyenne sont au Québec des acquis et j'oserais même dire des pratiques bien ancrées de notre savoir-faire, de notre culture démocratique. À titre d'exemple, mentionnons des initiatives originales, telle l'ARUC-ÉS qui est une alliance universités / milieux, bref un partenariat, ou encore des exemples réussis de partenariat privé / public, tel le Réseau des ressourceries du Québec ou de partenariat public / communautaire, comme la Semaine de réduction des déchets, à laquelle participent des pays en voie de développement. Autant de contributions en vue d'un développement viable et solidaire.

Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Comme le mentionnait un avis du Conseil de la science et de la technologie, le Québec, depuis une dizaine d'années, accuse un retard énorme en matière de développement durable, et notamment dans son application, que ce soit au sein du gouvernement ou des collectivités territoriales. Par exemple, suite à Rio 1992, il y a eu 6 500 Agendas 21 dans le monde, dont plusieurs dans les pays en voie de développement, mais aucun au Québec. L'Agenda 21 est un plan de planification et d'action du développement durable et ce, à l'échelle locale et microrégionale. Le plus souvent sous la gouverne des municipalités, l'Agenda 21 permet une programmation intégrée, sur un territoire donné, de l'ensemble des stratégies et initiatives, de tous les acteurs, dont celles des comités de concertation en environnement et de la population en général, bref une sorte de contrat social entre les acteurs territoriaux en vue de l'application du développement durable.

Dans un contexte annoncé de rétrécissement de l'État, il est plausible d'envisager que, dans l'avenir, ce type de comité prenne encore plus d'ampleur. Étant donné que l'industrie veut s'autoréguler, comme le démontrent le processus de certification et les politiques corporatives internes de durabilité et de responsabilité sociale, étant donné que les citoyens

demandent plus de participation dans la gouverne de la Cité, étant donné que le ministère de l'Environnement du Québec a peu de moyens pour faire appliquer ses règlements et faire du suivi, un certain nombre de questions se posent dans la gouvernance environnementale :

- Qui fait quoi ?
- Quelle est l'imputabilité de ce type de comité ?
- Quelle est leur viabilité ?
- De quelles ressources disposent-ils ?
- Comment faire percoler vers le haut, vers les décideurs, et de manière intégrée, les résultats du suivi ?
- Comment faire un partenariat équitable lorsque les acteurs sont de forces inégales ?

Bref, ces comités sont-ils de nouveaux lieux de gouvernance permettant un changement dans le sens du développement viable des individus et des communautés ?

Programme de la journée d'échanges du 31 octobre 2003

Au programme, il a été prévu une journée d'échanges autour de trois moments distincts. En matinée, 1) une table ronde permettant de faire un premier bilan de ce type de comité 2) la présentation de résultats de recherche sur ce type de comités tant par des universitaires que des groupes écologistes et enfin sur l'heure du dîner 3) des ateliers avec des questions proposées comme canevas de discussion. Les questions se déclinent ainsi :

1. Selon vous, le partenariat ou la concertation entre les acteurs a-t-il permis de mieux répondre aux objectifs et au mandat de votre groupe ?
2. Dans votre comité, avez-vous l'impression d'influencer le cours des décisions et de participer activement à la résolution des problèmes environnementaux et de santé liés sur votre territoire ?
3. Quelles sont les principales difficultés rencontrées à l'intérieur de votre comité pour accomplir votre travail ?
4. Selon vous, comment la pratique et le travail de votre comité pourraient-ils être améliorés, c'est-à-dire quelles sont les conditions gagnantes internes et externes ?

En guise de conclusion, nous remercions les partenaires de cet événement, soit les ministères de l'Environnement et de la Santé et des Services sociaux ainsi que l'Université du Québec à Chicoutimi, le Centre québécois de développement durable et l'ARUC-ÉS.

Mes remerciements vont aussi aux membres du comité organisateur, monsieur Jacques Régnier, directeur général du Centre québécois de développement durable, madame Luce

Proulx et monsieur Anthony Goulet de l'ARUC-ÉS. Ces derniers n'ont pas ménagé leurs efforts pour faire de ce forum une réussite.

**Allocution prononcée par le ministre de l'Environnement,
monsieur Thomas J. Mulcair**

Mesdames, Messieurs,

C'est la première fois, depuis que des comités de suivi et des comités de concertation en environnement sont actifs au Québec, qu'on fait le point sur le travail et qu'on essaie de voir comment on pourrait rendre leur travail — votre travail — à la fois plus facile et plus efficace.

Et je suis heureux d'avoir été invité à souligner avec vous cette première. Je suis persuadé que cette journée d'échanges et de réflexion, que vous avez placée sous le thème « *Comités de concertation en environnement et en santé environnementale : nouvelle gouvernance ?* », sera très productive et que vous en tirerez satisfaction.

En me référant au thème de votre colloque, je vous dirai qu'une nouvelle gouvernance de l'environnement est en train de se mettre en place au Québec. Je veux parler de la gestion intégrée, qui est une approche maintenant généralisée à travers le monde.

La gestion intégrée, c'est une gestion qui suppose la prise en compte et l'intégration des multiples facettes d'une situation, et qui fait appel à la participation de tous les intervenants concernés. C'est une forme de gestion qui convient à une société mature, à une société responsable. Une telle gestion trouve pour l'instant chez nous sa pleine application dans la gestion environnementale de l'eau.

La gestion intégrée de l'eau par bassin versant constitue d'ailleurs la pierre angulaire de la politique de l'eau. Elle vise le développement et l'expression d'une vision globale, commune et partagée de l'eau, ainsi qu'une plus grande participation des différents usagers à la prise de décisions et à l'action.

À cet effet, la gestion intégrée de l'eau suppose la mise en place d'organismes de bassin formés, à poids équivalent, par des représentants des citoyens et groupes de citoyens, des représentants des municipalités locales et régionales, et des représentants des divers usagers de l'eau présents sur le territoire du bassin versant.

Les organismes de bassin, agissant comme un lieu de concertation, ont comme mandat premier de produire un plan directeur de l'eau qui fasse consensus et qui permette de protéger et de mettre en valeur l'eau sur l'ensemble du territoire du bassin. Ce ne sont pas les organismes de bassin eux-mêmes qui mettront en place les mesures contenues dans ce plan directeur, mais bien plutôt les groupes représentés au sein de cette table de concertation.

La mission des différents types de comités de concertation et de suivi environnemental s'inspire de cette gestion intégrée. Certains, comme les comités ZIP¹, issus du programme de zone d'intervention prioritaire mis en place par les partenaires gouvernementaux du plan d'action Saint-Laurent Vision 2000, préparent, en collaboration avec la population locale, un plan d'action et de réhabilitation écologique. Ils prennent ensuite en charge la réalisation d'initiatives locales en matière de protection, de restauration, de conservation et de mise en valeur des usages et des ressources du Saint-Laurent, dans une perspective de développement durable.

D'autres ont la mission de surveiller l'évolution de la situation environnementale pendant la mise en place d'un projet pour garantir que les conditions de mise en place sont bien respectées.

D'autres, enfin, comme les comités de suivi des lieux d'enfouissement sanitaire, ont le mandat particulier de signaler aux promoteurs toutes les anomalies environnementales qui pourraient être constatées pendant l'exploitation d'un lieu ou après sa fermeture, de façon à ce que le promoteur puisse prendre les mesures correctives nécessaires, quitte à alerter les autorités gouvernementales si les anomalies ne sont pas corrigées.

La mise en place de ces comités de suivi est d'ailleurs souvent une exigence du décret gouvernemental pour l'autorisation d'un projet. Il arrive d'ailleurs que le promoteur lui-même ait pris les devants et proposé la création d'un de ces comités pour rendre son projet plus acceptable. La création des comités de suivi environnemental vise en effet à répondre aux préoccupations exprimées par les populations locales dans le cadre de la procédure

¹ ZIP: Zone d'intervention prioritaire

d'évaluation et d'examen des impacts, ou au cours d'audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Le Comité de citoyens formé pour suivre le projet Magnola² est un bon exemple du rôle que peuvent jouer les comités de suivi environnemental. Formé par des personnes issues de divers milieux, ce comité s'est donné comme mission de faire le lien avec la population locale. Pour bien suivre le projet Magnola, il s'est appliqué à bien comprendre le procédé expérimental utilisé par Noranda, et plus encore à jouer le rôle de « chien de garde » face au projet. Le Comité de citoyens avait par ailleurs précisé, dans un bulletin diffusé en mars 2000 auprès de la population, comment il concevait le rôle d'un bon comité de suivi environnemental.

Depuis le début, le Comité de citoyens a tenu la population au courant de ses démarches au moyen d'un bulletin, diffusé aussi sur Internet, et par le biais de rencontres d'information et de consultation. Il a fait un travail sérieux, accordant une attention particulière aux émissions de dioxines et de furannes qui suscitaient le plus d'inquiétudes au sein de la population locale. Il a pu établir que les émissions atmosphériques d'organochlorés respectaient les normes de concentration du ministère de l'Environnement. Allant au-delà, il a par ailleurs obtenu de l'entreprise qu'elle mette volontairement en place un programme de suivi biologique des émissions d'organochlorés avec la collaboration de l'Institut Armand-Frappier. Il a par ailleurs suscité une réflexion au ministère de l'Environnement sur la validité des normes et critères en vigueur pour l'instant. Cette réflexion se poursuit.

Il est dommage que l'arrêt des opérations à l'usine Magnola, pour des raisons de non-rentabilité découlant du bas prix du magnésium sur les marchés mondiaux, ait empêché le comité de poursuivre un travail si bien engagé par ailleurs. Mais déjà ce comité peut servir de modèle aux comités qui seront dorénavant mis en place.

Comités ZIP ou comités de suivi, tous ces organismes dont vous faites partie ont un point en commun. Ils font appel au travail bénévole et à l'engagement des citoyens, des

² Le projet Magnola, situé à Asbestos au Québec, réfère à un projet industriel de production de magnésium par l'extraction de celui-ci à partir de résidus d'amiante. Cette usine est gérée par Métallurgie Magnola Inc. une filiale de Noranda.

municipalités, des différents groupes et organismes qui sont concernés par un projet. Et comme tous les organismes bénévoles, ils disposent le plus souvent de moyens limités.

Notamment sur le plan de la connaissance ! Et pourtant, on sait combien cette connaissance est nécessaire pour pouvoir agir à bon escient. En matière environnementale, nos perceptions peuvent nous alerter. Mais, pour aller plus loin, il faut se baser sur des faits, sur des connaissances pointues. Il faut se référer à des données techniques, factuelles.

À ce sujet, je tiens à rappeler aux comités de suivi qu'ils ont accès aux données recueillies par le ministère dans le suivi qu'il fait des différents projets, de même qu'aux analyses produites par les promoteurs. Si vous détectez une anomalie, n'hésitez pas à demander qu'on porte une attention particulière à cet aspect. Ainsi, lorsque le comité, qui suit l'entreprise d'équarrissage Alex Couture de Charny, a signalé la persistance d'odeurs nauséabondes, le ministère a envoyé sur place son laboratoire mobile pour analyser l'air aux environs de l'établissement. Des prises régulières d'échantillons d'air ont permis d'établir que, même si des odeurs étaient toujours perceptibles, la situation est en train de s'améliorer puisqu'il y a une nette diminution de la proportion de particules odorantes. Le ministère maintient sa pression sur l'entreprise.

Le ministère de l'Environnement se préoccupe d'ailleurs d'étendre les connaissances dans différents domaines. Je rappelle par exemple qu'il achève une vaste étude de caractérisation de l'eau souterraine de sept bassins versants en surplus de fumier, qui a été réalisée avec le concours de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Il maintient par ailleurs un réseau de mesures qui lui permet de connaître l'état général de la qualité de l'eau et de l'air au Québec, qui sont autant d'éléments d'information qui peuvent vous aider à mieux évaluer la situation particulière dont vous vous préoccupez. On travaille actuellement au ministère à accroître encore plus l'accessibilité de ces renseignements par leur diffusion sur Internet.

Mais les besoins en information technique et scientifique sont plus larges. Je lance donc une invitation aux différentes équipes scientifiques qui œuvrent dans les universités. Offrez votre collaboration aux comités de suivi, rendez-leur disponible cette connaissance dont ils ont besoin pour bien remplir leur mandat, notamment en effectuant diverses études complémentaires de suivi environnemental pour certains paramètres. Considérez les

comités de suivi comme des partenaires dans certains de vos projets de recherche. Une telle collaboration serait bénéfique aux deux parties !

À ce propos, je veux féliciter les chercheurs des Universités du Québec à Chicoutimi et à Montréal pour leur rapport sur l'étude exploratoire des comités de suivi qu'ils viennent de produire. Nous disposons là enfin d'une bonne analyse de la situation des comités de suivi ainsi que des pistes d'amélioration de leur fonctionnement.

Je souhaite que ce premier forum soit l'occasion, pour les représentants des comités, d'établir des liens, d'amorcer des échanges d'information. Vous pouvez vous enrichir en partageant vos expériences mutuelles.

Je vous souhaite un bon forum.

1. La participation à des comités de concertation en environnement et de suivi environnemental : bilan et défis

Animatrice, Marie-France Turcotte, professeure, département Stratégie des affaires, UQAM

Lors de la table ronde, des membres de comités de concertation en environnement ou de comités de suivi environnemental sont invités à témoigner de leur expérience, des succès et des difficultés rencontrées dans le vécu de leur comité. C'est l'occasion de faire un bilan de l'action et l'implication entreprises.

1.1 Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada Inc.

par Ginette Poissant, citoyenne membre du comité

La Cimenterie Lafarge se situe sur la rive-sud de Montréal, à la jonction de quatre municipalités : Saint-Constant, Candiac, Saint-Mathieu et Saint-Philippe. La ville de Saint-Constant a une population relativement importante et plusieurs propriétaires se trouvent aux abords de l'usine. Tandis qu'à Saint-Mathieu, un parc de maisons mobiles de 300 résidences se situe face à la Cimenterie.

Le Comité de Lafarge est constitué de dix membres : des représentants de la Cimenterie Lafarge et des citoyens. Ces derniers demeurent près de l'usine, soit dans un rayon de trois kilomètres. De façon plus détaillée, le Comité est composé de six représentants des citoyens de Saint-Constant et de Saint-Mathieu, trois représentants de Lafarge Canada Inc. — dont deux de l'équipe de direction et un responsable de l'environnement — et un facilitateur qui joue les rôles d'un animateur neutre qui facilite les échanges et d'un secrétaire qui dicte les réunions. La fréquence des réunions est aux deux mois ou six fois par année, mais d'autres réunions peuvent être convoquées lors de situation particulière. Pour assurer la validité des réunions, le quorum est établi à un minimum de trois citoyens.

Le comité a vu le jour en 1992 dans le cadre de l'implantation de deux projets environnementaux : un projet de combustion des pneus entiers usés et un autre de construction d'installations de traitement de matières dangereuses à valeur énergétique. Des activités nécessitant des endroits d'entreposage sécuritaires, plusieurs procédés d'analyse des contenus de ces matières, etc...

La mission du Comité de citoyens de l'usine de Saint-Constant est de tisser, par une participation active de ses membres, une relation durable entre la communauté et l'usine et de faciliter l'intégration harmonieuse des activités de cette dernière dans la communauté en minimisant les impacts environnementaux. De l'avis de Mme Poissant, le comité de citoyens atteint bien sa mission et jouit d'une reconnaissance de la population locale en général. Effectivement, lorsque des problèmes sont constatés (ex. la cheminée de la cimenterie est trop noire, les vibrations de sautage sont très élevées, les camions ne respectent pas les arrêts obligatoires), les gens de la communauté colligent les informations et les rapportent au Comité de citoyens qui, à son tour, en fait part aux représentants de l'usine pour que celle-ci remédie le plus rapidement à la situation. Mentionnons que les dynamitages et les sautages sont répertoriés et quelquefois enregistrés, facilitant ainsi la démarche auprès de l'usine.

L'ordre du jour type des réunions du Comité comprend l'étude et le suivi des dossiers, le suivi des demandes de correctif, d'information ou d'amélioration, l'énoncé de nouvelles situations problématiques (voire les plaintes) et les améliorations à y apporter, l'invitation de personnes ressources et les relations communautaires, c'est-à-dire les revues de presse et les médias. Ce dernier point est important, particulièrement pour rapporter à la population les événements majeurs (ex. la trouvaille d'une roche assez extraordinaire dans la nouvelle carrière, laquelle a été rendue accessible à la population via une visite des lieux).

Les défis pour Lafarge Canada Inc. sont d'identifier continuellement les irritants éventuels, d'agir de façon proactive et de minimiser les impacts. Tandis que pour les citoyens siégeant au Comité, lesquels partagent les craintes et les appréhensions des gens du milieu, le défi majeur est de s'assurer de faire valoir les droits des citoyens, par la réduction des irritants notamment (ex. négocier avec une circulation de camions qui n'est pas toujours facile, les vibrations de bruits lors de tirs, l'entreposage et le brûlage de pneus usés qui font énormément peur ainsi que la poussière dégagée à certains endroits de l'usine). À cet effet, ils doivent continuer à informer l'usine des irritants et veiller à connaître les projets à venir qui auront des impacts environnementaux qui ont trait à la santé et à la qualité de vie du milieu.

Deux grandes difficultés guettent constamment le Comité. La première, et la plus importante, réfère aux changements fréquents des membres du comité. Depuis les 12 dernières années, il y a eu six directeurs à la Cimenterie Lafarge. Tandis qu'au Comité de citoyens, seules trois personnes des six initiales y siègent encore, et les autres postes sont en constante rotation. Les mouvements sont aussi fréquents chez les facilitateurs; soit cinq personnes différentes depuis la mise en place du comité. Rappelons qu'une telle mobilité suppose un réapprentissage constant des terminologies et de la compréhension des problèmes. L'autre difficulté réside dans les conflits d'horaire entre les membres du comité. Considérant les agendas serrés de tous, autant du côté des représentants de la Cimenterie que de celui des citoyens, il est difficile de réunir au même moment les dix personnes. Heureusement, rares sont les annulations de réunion.

1.2 Direction de la santé publique de Lanaudière, COSE Lanaudière *par Suzanne H-Fortin, médecin-conseil*

Une table de concertation: un outil pour s'entendre et se comprendre

Historique

Le Comité de suivi en environnement de Lanaudière (COSE Lanaudière) est né d'une première expérience de concertation avec l'entreprise privée qui a été perçue comme positive par ceux (citoyens, groupes environnementaux et entreprise) qui y avaient participé.

Le premier comité (Comité sur le brûlage des huiles usées) est né d'une situation conflictuelle impliquant la gestion de déchets particulièrement dangereux. La compagnie Ciment Saint-Laurent se proposait de faire du brûlage de différents produits.

1990 La compagnie abandonne son projet global, mais va de l'avant avec la mise en opération de brûlage des huiles usées, activité dont elle avait obtenu autorisation. La population qui a toujours en tête le premier projet est inquiète et s'y oppose.

1992 Devant cette situation de crise, le Comité sur le brûlage des huiles usées est formé et incorporé. Ses mandats sont :

- de participer à l'évaluation de l'opération de brûlage des huiles usées;
- d'assurer un libre échange d'information;

- d'initier des recherches à caractère informatif ou en vue d'élaborer des mécanismes de protection de la santé des travailleurs et de la population.

Avant la fin de ce premier projet, la compagnie fait une demande pour utiliser des pneus comme combustible de remplacement. Certains des citoyens du Comité se sentent alors brusqués et peu respectés, les poussant même à ne pas désirer renouveler leur mandat.

1993 Le mandat sur les huiles usées étant complété, le comité est dissout à la demande de certains participants et ce, pour deux raisons :

- demande d'utilisation de pneus jugée trop rapide, les participants craignent que le nouveau comité serve de paravent à l'entreprise;
- comme il n'y avait pas de financement de prévu, les personnes présentes jugent qu'il leur sera difficile de bien remplir leur rôle de suivi.

1994 La compagnie obtient l'autorisation de brûler des pneus.

1995 Formation d'un nouveau comité pour répondre aux besoins de la compagnie et des citoyens. Les objectifs de ce comité étant :

- Pour la compagnie :
 - continuer sa recherche de substituts de combustion;
 - continuer le dialogue amorcé avec le milieu.
- Pour les citoyens :
 - veulent obtenir des réponses à leurs inquiétudes quant aux impacts des activités de la compagnie sur leur milieu de vie;
 - veulent améliorer la qualité de leur environnement.

Le nouveau comité est formé avec pour mandat de :

- Créer un lieu d'échange entre l'industrie et le milieu pour la recherche de solutions aux problèmes communs.
- Amener la réduction des émissions dans l'environnement.
- Initier des recherches à caractère informatif dans un but de protection de la santé de la population ou de l'environnement.
- Étendre les activités de suivi à d'autres entreprises de la région qui vivent des problèmes de cohabitation avec le tissu urbain environnant.

De plus, la compagnie consent à donner un financement annuel fixe pour une période de cinq ans. Ce financement est fourni afin de financer les activités régulières du comité et des activités de recherche réalisées en collaboration avec le milieu universitaire.

Une nouvelle coordonnatrice est donc engagée par le Comité. Elle a pour mandat de :

- recueillir les plaintes des citoyens, les acheminer aux responsables de l'industrie et fournir aux citoyens une réponse à leur demande;
- aller chercher les informations demandées par le Comité;
- Faire la recherche de collaborateurs pour l'élaboration de projets de recherche visant à obtenir des réponses aux questions de la population;
- rechercher de nouveaux fonds;
- animer et faire le secrétariat des rencontres et des tables de concertation.

En septembre, il y a eu la mise en branle de deux projets de recherche, un en collaboration avec Agriculture Canada sur la contamination des sols en zone agricole et un autre avec TOXEN sur les effets des poussières de cimenterie sur la toxicité des sols en zone agricole.

1997 Mise en place d'une nouvelle table de concertation autour d'une autre entreprise autour de laquelle il y a une situation conflictuelle. La compagnie accepte de contribuer un montant fixe pour supporter les interventions du comité et dans un objectif de transparence de fournir toutes les informations demandées par le comité. Au début des travaux de la table de concertation, un représentant municipal participait activement aux travaux de la table.

Tentatives infructueuses

Nous n'avons pas eu que des succès. L'implantation d'une troisième table autour d'un site d'enfouissement c'est avéré un demi-échec. En effet, les premières étapes pour la mise sur pied d'une table de concertation ont été franchies : rencontres de citoyens pour la fondation de la table; premières rencontres avec la population et l'entreprise. Malheureusement, une polarisation des positions s'est installée éliminant toute possibilité de dialogue entre les deux parties. Certains participants veulent faire jouer à la table un rôle autre que celui de la concertation et la recherche de solution (ex. faire la démonstration de la mauvaise volonté de l'entreprise). Par ailleurs la compagnie veut contrôler les activités du comité et les

interventions réalisées. Il y eut un désengagement de l'entreprise qui remet à plus tard toutes les rencontres prévues et qui n'est jamais disponible. Après un an d'effort pour organiser des rencontres et de nombreuses occasions où la table est citée comme un gage de la volonté de dialogue de l'entreprise alors que toutes les rencontres sont systématiquement annulées, il y a abandon de la table.

Des tentatives ont été faites afin de partir d'autres tables mais sans succès. Dans les deux cas certaines conditions étaient dominantes.

- Dans un cas, l'entreprise n'est pas en conflit ouvert avec son milieu (rencontres avec COSE mais pas de mise sur pied de table). C'est une grosse entreprise qui offre des emplois bien rémunérés et les travailleurs ne veulent pas que les citoyens interviennent trop.
- Dans l'autre cas, il y a des plaintes de citoyens mais pas de volonté de participer à une table de concertation. L'entreprise a été rencontrée à plusieurs reprises mais il n'y a pas eu de table de concertation.

Organigramme COSE

COSE Lanaudière est formé d'un conseil d'administration et de deux tables de concertation. Le conseil d'administration est composé de trois citoyens appartenant aux tables de concertation, de deux représentants de groupes intéressés et de deux représentants d'entreprise. Le nombre de représentants d'entreprise est stable quelque soit le nombre d'entreprises.

Le directeur de COSE assure la coordination des activités, l'animation des tables, le travail de préparation des rencontres et la réponse aux citoyens.

Les tables de concertation sont formées de citoyens en général des riverains touchés par les activités de l'entreprise, des intervenants de groupes intéressés par les activités de l'industrie (ex. Union des producteurs agricoles (UPA), groupe environnemental, etc), d'un représentant de la direction de l'entreprise, d'un représentant du syndicat, d'un représentant des municipalités touchées, les représentants de ministères (ministère de l'Environnement (MENV), ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

(MAPAQ)) et d'organismes publics (ex. Direction de la santé publique (DSP)) sont présents en fonction des besoins pour répondre aux interrogations des citoyens.

Exigences pour les tables

Certaines conditions sont nécessaires au succès d'une table de concertation. Ainsi, l'industrie doit être prête à s'impliquer, à fournir les informations demandées et à apporter un financement qui est totalement administré par le Comité. Cette façon de faire assure une certaine indépendance aux tables pour aller chercher les informations recherchées.

Les tables sont formées à la suite d'une rencontre publique à laquelle tous les résidants sont conviés et seulement si les citoyens sont prêts à participer. Les membres d'une table participent activement à toutes les décisions qui sont prises quant au choix des projets de recherche et autres activités faites au nom du comité.

Effets positifs des tables

Notre expérience de concertation avec des entreprises privées nous ont permis de constater les retombés positives suivantes :

- En connaissant mieux les intentions de l'entreprise, le citoyen obtient la capacité de s'exprimer et, jusqu'à un certain point, d'influencer les décisions à incidence environnementales qui sont prises par l'établissement;
- En établissant un dialogue entre le citoyen et l'entreprise, nous avons obtenu certaines modifications des façons d'intervenir qui on réduit les émissions de poussières ou de polluants;
- Amélioration très nette du climat social dans les milieux de vie. Réduction des tensions malgré le fait que les solutions ne sont pas toujours totalement satisfaisantes;
- Possibilité de développement des entreprises tout en respectant les besoins des citoyens riverains.

Conditions de succès

Certaines conditions sont nécessaires au succès d'une table de concertation :

- Volonté commune de trouver des solutions aux problèmes environnementaux;

- Transparence dans les relations : pas d'agenda caché, pas de sous-entendus, pas de récupération du comité pour faire passer des projets contestés ou pour arriver à ses fins, accès à toutes les informations demandées en autant qu'elles sont pertinentes.

Et certains facteurs favorisent le succès :

Ainsi, le financement du comité permet l'embauche de personnel permanent qui peut supporter les activités de l'organisme. Le personnel engagé répond aux membres du conseil d'administration et ultimement aux membres présents à l'assemblée générale. L'obtention de fonds pour réaliser des recherches, études ou analyses demandées par le comité, réalisées par des intervenants choisis par le comité pour répondre aux questions des membres du comité, est un autre facteur de succès surtout si on considère combien il est difficile d'obtenir des fonds pour les comités de suivi.

1.3 Groupe écologiste STOP

par Bruce Walker, Directeur de la recherche

Bruce Walker est membre actif du Groupe écologiste STOP, depuis 1972. Ses fonctions l'amènent à intervenir dans différents dossiers sur le plan environnemental et ce, de différentes façons. À cet effet, il siège sur cinq comités de suivi, dans le sens stricte du terme, tous situés sur le territoire de l'Île de Montréal : l'usine chimique Solutia, le lieu d'enfouissement des cendres de la station d'épuration des eaux usées, la nouvelle industrie pétrochimique Interquisa, l'Association industrielle de l'Est de Montréal — un regroupement de 12 usines — et enfin le Comité permanent de suivi des eaux usées sur le territoire de la ville de Montréal — où le contexte géographique est différent puisqu'il s'inscrit dans le territoire de la nouvelle ville (voir annexe III). Bruce Walker aborde donc dans sa présentation diverses problématiques liées au comité de concertation en s'inspirant de ses nombreuses expériences, notamment le contexte de mise en place des comités, la sélection des membres, les obligations des membres et les défis à relever.

Mais d'abord le nom. Aux États-Unis, l'industrie chimique a choisi le nom standard *Community Advisory Panel (CAP)* pour signifier ces groupes de suivi. Au Québec, il n'y a pas d'appellation standardisée, ayant pour résultante l'existence d'une multitude de

comités : comité de suivi, comité de liaison, comité consultatif communautaire, etc. Sauf peut-être celui couramment utilisé par le gouvernement du Québec : le comité de vigilance.

La mise en place des comités de suivi répond à des contextes variables, certains sont imposés par le gouvernement tandis que d'autres sont volontaires. Un exemple du premier cas est le Comité de suivi des eaux usées sur le territoire de la Ville de Montréal qui a été imposé par le gouvernement du Québec, suite à une recommandation du BAPE, lorsque l'ancienne Communauté urbaine de Montréal a voulu agrandir son lieu d'enfouissement pour les cendres et les boues incinérées à la station d'épuration. Au moment des consultations, STOP avait proposé au BAPE de créer un comité de surveillance pour la Communauté urbaine de Montréal, recommandation qu'il avait retenue mais en y incluant tout ce qui relève de l'épuration des eaux usées, le contrôle à la source etc. Le gouvernement du Québec d'alors a accepté la proposition mais en imposant un comité qui restait de forme conventionnelle aux lieux d'enfouissement, c'est-à-dire que le comité de suivi était ponctuel et limité aux activités de ces centres. Mais STOP souhaitait plutôt la mise en place d'un comité permanent de suivi des eaux usées plus global, malgré le refus de l'agglomération et du ministère de l'Environnement. La préparation du plan d'action s'est donc faite en collaboration avec les comités ZIP, qui sont d'autres tables de concertation. Les plans ont été finalement entérinés et le Comité permanent de suivi des eaux usées sur le territoire de la Ville de Montréal a vu le jour en 1997. L'un des principaux produits de ce comité est un dépliant qui traite des débordements sur le territoire de la nouvelle ville de Montréal.

D'autres comités sont issus d'une réelle volonté de l'industrie et du milieu. C'est le cas notamment de l'Association industrielle de l'Est de Montréal (AIEM) qui a mis en place en 2001 le Comité de liaison de l'industrie et de la communauté (CLIC). Ce comité de suivi représente un réel défi car ce sont une trentaine de personnes qui y participent. Mentionnons également que cinq des membres-usines de l'AIEM ont leur propre comité de suivi dont Sulconan, Coastal, Interquisa, PTT³ Poly Canada et la raffinerie de cuivre de Noranda. Le comité d'Interquisa a même été mis en place avant la réception du décret du gouvernement du Québec.

³ PTT signifie polytriméthylène téréphtalique

Aucune formule unique ne doit exister quant à la sélection des membres d'un comité, « il faut éviter l'approche *one size fits all* ». On entend par *one size fits all* un comité comprenant généralement un représentant municipal, un représentant de la municipalité régionale de comté (MRC), seulement un représentant citoyen et un représentant d'un groupe écologique. Premièrement, la présence d'autres représentants peut s'avérer pertinente. À titre d'exemple, un représentant de l'industrie de l'eau embouteillée s'est ajouté au Comité de vigilance de la ville de Lachute qui veille au lieu d'enfouissement sanitaire Argenteuil Deux-Montagnes. Deuxièmement, la question de limiter la participation aux gens qui résident dans un rayon de trois kilomètres du site se pose. M. Walker croit que la proximité géographique au site ne doit pas être un facteur limitatif à la participation des gens à un comité. C'est le cas notamment du CLIC où l'AIEM a refusé d'inviter STOP de façon officielle — ce dernier étant situé au Centre-Ville de Montréal et non dans l'Est — mais a invité le Comité ZIP de Jacques-Cartier — qui est le Comité ZIP pour l'Est de l'Île de Montréal. C'est à titre de représentant de la ZIP Jacques-Cartier que M. Walker siège au CLIC. Généralement, dans les cinq comités de suivi dont Bruce Walker est membre sur l'Île de Montréal, l'approche standard tient à être évitée. À titre d'exemple, pour les trois comités de suivi de style industriel — Solutia, Interquisa et le CLIC — il y a très peu ou aucune représentation gouvernementale. Il n'y a surtout pas d'élus. Seul l'ingénieur responsable des normes de l'air et de l'eau de la ville de Montréal est membre du CLIC. Ce choix repose sur une décision collective des membres, voire des membres citoyens, de limiter la participation des gouvernements.

Être membre d'association pour les industries suppose certaines obligations. Pour les usines chimiques situées au Québec et au Canada, qui sont membres de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (dont sont membres Solutia et Interquisa), des obligations s'inscrivent au niveau des codes de pratiques ou de la gestion responsable. Une de ces obligations liées au membership, est d'avoir un comité de suivi de citoyens. Lors des réunions, certains faits doivent être dévoilés régulièrement et obligatoirement, comme les incidents enregistrables : y avait-il des dépassements en ce qui concerne les rejets à l'égout, les émissions atmosphériques ?, Est-ce que la compagnie a été obligée d'aviser Environnement Québec, la Garde côtière, le Service d'incendie et même la Commission

santé et sécurité au travail (CSST) ?, etc. Il faut aussi mentionner les plaintes du public reçues directement à l'usine, ou indirectement comme à la Ville de Montréal, au ministère de l'Environnement ou aux membres-citoyens qui en ont reçu de la part d'autres citoyens. Idéalement, les bilans de ces informations doivent être fournis au moins une semaine avant la réunion pour éviter sur place un surplus d'information et susciter des questions.

Toujours en ce qui concerne les obligations des membres de l'Association, ils doivent, au moins une fois tous les trois ans, discuter avec le comité de suivi du « scénario du pire cas » : une fuite, une explosion, un accident sur le site. À titre d'exemple, qu'en est-il lors d'une collision entre un camion citerne et un train ou un véhicule. En plus, chaque usine membre doit se soumettre à une vérification externe, laquelle n'est pas en lien avec l'ISO 14001. En effet, l'Association, en vertu de la gestion responsable, effectue une fois tous les trois ans une vérification environnementale par une équipe composée de quatre personnes non choisies par la compagnie : deux consultants — qui sont généralement d'anciens employés de l'industrie chimique —, un écologiste et un représentant du comité de suivi pour lequel la compagnie ne peut pas influencer le choix. À titre d'exemple, une procédure de vérification externe est prévue en janvier 2004 chez Solutia. Lors d'une réunion tenue en 2003, une discussion a eu lieu sur cette vérification et les membres intéressés à faire partie de l'équipe de vérificateur ont été invités à déposer leur candidature. Les représentants de la compagnie et les candidats volontaires ont alors quitté la salle pendant que l'assemblée procédait à la nomination. Dans ce cas, c'est Bruce Walker qui a été désigné. Cette vérification implique trois journées intensives sur le site et un rapport qui sera rendu public.

Finalement, la transparence représente le volet le plus important. Pour M. Walker la transparence, c'est de divulguer non seulement les bonnes nouvelles mais aussi les mauvaises. Parmi les exemples de bonnes nouvelles, mentionnons le cas de la raffinerie Shell qui vend maintenant de l'essence à plus basse teneur en soufre et cela, avant même la date limite; ou lorsque la raffinerie de cuivre de Noranda à Montréal-Est a éliminé l'utilisation du bioxyde de soufre liquide réduisant ainsi de beaucoup le potentiel d'accidents majeurs. Mais dans l'intérêt de la transparence il importe de ne pas taire les mauvaises nouvelles. Bruce Walker fait état de deux cas spécifiques de mauvaises nouvelles. Le premier cas réfère au refus il y a plusieurs années, de la raffinerie Pétro-

Canada — membre du Conseil d'administration du Comité ZIP Jacques-Cartier à l'époque — de faire une présentation lors du réunion du Comité pour faire le point sur une fuite de xylène survenue dans leur réseau d'égouts. Cet événement n'était pourtant pas un secret étant à la Une des journaux et à la télévision. Cette présentation devait préciser les causes de l'incident et les correctifs à apporter pour remédier à la situation. La compagnie avait refusé pour ses propres raisons, mais le comité de suivi n'avait pas accepté ce refus par souci de transparence. L'autre cas, plus récent, concerne un événement qui s'est produit en 2003 à la compagnie chimique Coastal. Une fuite de paraxylène s'est produite dans un réservoir dans le port de Montréal. Dès sa détection, la Ville de Montréal, la Garde côtière, et les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada ont été avertis. Mais il a fallu près de six mois avant que la population soit mise au courant. Lors d'une réunion subséquente du CLIC, cette affaire est devenue un dossier chaud. La crédibilité étant difficile à créer, mais facile à perdre.

En terminant, deux autres points communs caractérisent les quatre comités de suivi de style industriel : l'absence des zones tampons, c'est-à-dire que ces comités ne sont pas des comités de gestion, et l'absence de budgets de fonctionnement, c'est à dire 0 \$.

Parmi les défis, a déjà été mentionné le dépôt des documents avant les réunions, notamment au CLIC qui a des ordres du jour très chargés. De plus, il serait important de trouver une façon de transmettre les informations à la population en général. Finalement, notons l'absence d'interactions entre les divers comités de suivi. À cet effet, souhaitons que les chercheurs de l'Université du Québec puissent trouver du financement pour organiser un autre colloque où les divers comités de suivi pourraient partager sur les réussites et les succès.

2. Présentations de résultats d'études sur les comités de concertation en environnement

animatrice, Christiane Gagnon, professeure, département des sciences humaines et, chercheure au GRIR, UQAC et coresponsable du CAP Développement durable de l'ARUC-ES

Dans cette deuxième partie, sont présentés brièvement les résultats de trois études menées par des chercheurs et des acteurs sur la question de la compréhension du travail, du fonctionnement et des actions de ce type de comités au Québec.

2.1 Les résultats d'une étude sur le fonctionnement de dix comités de suivi au Québec

Gilles Côté, doctorant au programme en développement régional à l'UQAC/UQAR et membre de l'équipe du modèle de suivi des impacts sociaux du changement planifié (UQAC).

Gilles Côté présente les résultats d'une étude réalisée en 2001 sur l'analyse et l'évaluation du fonctionnement de dix comités de suivi environnemental. Cette étude a été financée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et a impliqué la participation du Groupe de recherche et d'intervention régionale (GRIR) de l'Université du Québec à Chicoutimi et la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains de l'UQÀM. Après une brève mise en contexte, seront présentés quelques éléments de méthodologie, suivi en troisième lieu de la description des comités de suivi et de l'analyse de leur fonctionnement, pour conclure avec quelques recommandations proposées dans l'étude publiée⁴.

Depuis le début des années 1990, nous assistons à l'émergence de nouveaux modes de gestion de l'environnement qui se caractérisent par des termes comme la déréglementation, l'action publique décentralisée, la responsabilisation des acteurs sociaux, une logique de concertation et la mise en œuvre des projets, programmes ou règlements sur une base locale et régionale. Les nouveaux modes de gestion environnementale répondent à une demande sociale voulant une participation accrue des citoyens aux décisions, particulièrement celles ayant une incidence sur la qualité de vie. Ils s'inscrivent également dans les nouvelles

⁴ Cette étude sur *Les comités de suivi au Québec*, sous la direction de Gagnon et al., se retrouve en format livre au GRIR (UQAC) et est aussi disponible en français et en anglais, en format pdf, sur le site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

politiques et normes industrielles ISO 14001, visant notamment la transparence de l'information et la création de comités de liaison.

Les résultats présentés proviennent d'une étude exploratoire qui visait à répondre principalement à la question : *Quels sont les modes de fonctionnement et la contribution des comités de suivi à l'évaluation environnementale ?* Nous avons comparé ainsi dix comités de suivi, de sites industriels, de lieux d'enfouissement sanitaire ou d'installations portuaires. Ils étaient tous situés dans des secteurs urbanisés et regroupaient une grande variété d'acteurs territoriaux. Les résultats ont été obtenus par des observations faites au sein des comités et par des entretiens réalisés auprès de 69 intervenants qui participent à ces comités.

Quatre des dix comités ont été créés dans le contexte de l'application de la procédure d'évaluation québécoise des impacts sur l'environnement, et plus particulièrement suite à une recommandation du BAPE. La majorité de ces comités est cependant née de pressions populaires dans un contexte de controverse environnementale.

Les organismes initiateurs sont très variés : municipalité (un cas), Conseil régional de concertation et de développement (un cas), Société d'aide au développement des collectivités (un cas), citoyens (un cas), promoteur (un cas), organisme sans but lucratif en environnement en collaboration avec le promoteur (deux cas) et ZIP (deux cas).

La composition des comités est de type multi-acteurs. On y retrouve des élus, des représentants d'agences gouvernementales, d'agences publiques et / ou de ministères, des citoyens et le promoteur. Deux comités de notre échantillon, par contre, comptaient exclusivement des citoyens. La sélection des membres se fait selon un principe de représentativité mais selon des critères qui ne sont pas nécessairement explicités *a priori*. Le choix implique parfois de longues négociations. Il est le résultat de ces négociations, d'un jeu des rapports de force ou simplement sur la base d'intérêt manifesté par certains acteurs.

En ce qui concerne les ressources humaines et financières, cinq des dix comités n'ont aucune source de financement. Parmi ces cinq, deux reçoivent toutefois des subventions pour des projets ponctuels. Quatre comités reçoivent un financement conjoint entreprise /

organisme public. Tandis qu'un autre comité finance ses activités sur la base de souscriptions populaires. Du point de vue des infrastructures, la majorité des comités ne dispose pas d'infrastructures qui leur sont propres mais bénéficient plutôt de celles mises à leur disposition par l'organisme initiateur ou par le promoteur. Trois comités seulement ont des employés à temps plein et deux autres peuvent compter sur des employés à temps partiel.

En ce qui concerne le pouvoir, tous ces comités sont de type consultatif. Il faut toutefois faire une nuance entre différentes approches. La plupart des comités ont un rôle formel ou informel de liaison, c'est-à-dire qu'ils créent un lien entre les lieux ou les organismes qu'ils représentent et entre le promoteur et leur organisme ou milieu. Relativement peu de comités ont un pouvoir formel de recommandation c'est-à-dire prendre position en tant qu'entité distincte, voire en tant que comité, des recommandations qui impliqueraient que les autorités ou les responsables y répondent et y réagissent. Il y a donc une grande variété d'approches qui, dans la plupart des cas, sont plutôt informelles.

Le comité fonctionne selon un mode de décision par consensus. Un seul cas prévoit la possibilité de tenir des votes, mais cette mesure n'a jamais été utilisée.

Au niveau des actions et des réalisations, ont été identifiées : la surveillance des activités, la diffusion de l'information, la coordination d'études et de recherches et la confection et l'adoption de mesures de suivi et de mise en œuvre. Sur la question de la surveillance, il faut faire une distinction entre la surveillance de l'application des normes et règlements liés à la loi ou aux conditions d'autorisation des projets et le suivi des impacts. Le suivi des impacts englobe l'ensemble des incidences du projet ou du changement planifié, lesquelles débordent la stricte application de normes ou des conditions d'autorisation gouvernementale.

Eu égard au fonctionnement des comités, nous en avons fait l'analyse en nous inspirant de la méthode d'analyse stratégique, laquelle s'intéresse à la conduite des acteurs individuels au sein des organisations. Les rapports de pouvoir, les jeux d'intérêts, les stratégies employées par les différents intervenants sont donc des éléments importants de l'analyse stratégique ainsi que la répartition inégale des ressources entre les intervenants et la capacité des acteurs à mobiliser les ressources. Nous entendons par ressources, l'expertise,

la maîtrise de l'information et de la communication, l'utilisation de règles et de procédures. L'étude des comités a donc comporté cinq rubriques : l'information, les règles et les procédures, l'expertise, le contexte organisationnel et l'évolution du système d'action et la capacité d'apprentissage des intervenants. Ce dernier point d'analyse nous a paru important considérant que les comités ne sont pas des entités fixes et ne devraient pas évoluer dans le temps.

Bien que les comités aient pour objectif d'échanger de l'information et de faire en sorte que les acteurs partagent une base commune d'informations, notons la présence forte d'acteurs qui sont soit les détenteurs / producteurs de l'information sur le suivi, à savoir le promoteur ou les agences publiques, ou le coordonnateur du comité. Des désaccords aussi existent sur l'information qui doit être diffusée au sein du comité. La situation la plus fréquente est celle où les citoyens demandent des informations au promoteur et celui-ci en refuse leur diffusion sous le prétexte de la confidentialité et du risque de nuire à leur compétitivité. Un examen plus fin des divergences d'opinions face à la divulgation d'information dans les comités nous permet de constater qu'elles sont liées principalement à l'interprétation du mandat que se font les acteurs et donc de leurs préoccupations respectives. Les préoccupations du promoteur industriel sont surtout liées au respect des normes et à la conformité de leurs opérations. Alors que celles des citoyens se situent davantage au niveau des impacts sur la santé et leur qualité de vie. Mentionnons également l'existence d'une abondance d'informations dont la pertinence aux fins de cibler les enjeux est questionnable. À titre d'exemple, dans un cas soumis à la procédure d'évaluation environnementale, les changements matériels ou directs entraînés par le projet dans l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) sont décrits, mais relativement peu d'informations sur les effets humains et sociaux qui découlent du changement sont inscrits. Même après consultation du document et assistance à toutes les audiences du BAPE, il était difficile pour les membres d'un comité de répondre à la question : « Quel est l'effet sur la santé des populations limitrophes de l'activité industrielle de l'entreprise ? ».

Concernant les règles et les procédures, le rôle des comités par rapport aux autres types d'intervenants en matière de gestion environnementale n'est pas toujours clair. Nous entendons par « autres intervenants », les agences publiques et les élus, qui ont tous un rôle

à jouer à un niveau ou à un autre dans le suivi. Par ailleurs, ce rôle n'est pas toujours clairement établi à l'intérieur même du comité et la situation devient particulièrement complexe quant aux rôles et responsabilités de chacun. Quand les citoyens s'adressent à un membre du comité, à qui s'adressent-ils ? À l'élu par exemple ou à celui-ci comme membre du comité de suivi ? Selon le « chapeau que l'individu porte », ses devoirs et ses responsabilités ne sont pas les mêmes. Ceci donne lieu à des ambiguïtés, à des difficultés qui sont parfois inextricables.

Nous constatons une absence de mécanismes de rétroaction envers la population et les organismes représentés, lesquels permettraient d'assurer une crédibilité, voire même une imputabilité des comités de suivi. Toutefois, des mécanismes informels d'information vers la population locale existent et parfois les comités recourent au communiqué de presse pour signifier que tout va bien.

Toujours en ce qui concerne les règles et les procédures, plusieurs questions sont demeurées non débattues au sein des comités, ceci principalement pour deux raisons. D'une part, l'absence de règles identifiées sur la conduite des débats : des questions sont soulevées mais ne sont pas réellement traitées, il n'y a pas de tour de table formel, les discussions se closent rarement par des conclusions claires et des propositions d'actions concrètes. D'autre part, le contrôle de l'agenda des réunions et du temps de parole exercé au sein des comités. Finalement, on note l'absence d'un processus systématique d'analyse dans les règles et les procédures des comités, notamment au sujet des impacts sociaux. Dans cette optique, il faut distinguer entre l'information sur les opinions qui nous sont communiquées par les plaintes reçues du public et l'information sur les conséquences sociales d'une intervention. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de plaintes formelles que les activités industrielles n'ont pas de conséquences sociales et sur la santé des populations. Au sein des comités de suivi, le suivi des impacts, qu'ils soient sociaux ou environnementaux, est géré sur la base des plaintes reçues par le public et, à cet égard, cela constitue une limite dans leurs activités car un promoteur bien structuré n'a qu'à mettre en œuvre son service de relations publiques pour rassurer ou compenser le plaignant.

La connaissance scientifique et la maîtrise de cette connaissance et des compétences définissent l'expertise et sont évidemment des composantes importantes au bon

fonctionnement des comités de suivi. Mais l'expertise doit aussi comprendre les connaissances fonctionnelles, soit la maîtrise du fonctionnement du comité et les aptitudes pour les relations interpersonnelles. Cependant, il est apparu dans les comités étudiés que l'expertise, autant scientifique que fonctionnelle, est très inégalement distribuée entre les membres.

Au niveau du contexte organisationnel, les comités ne fonctionnent pas en vase clos, voire isolément. Ils subissent l'influence du milieu dans lequel ils évoluent. Si le contexte en est un d'acceptabilité sociale ou de controverse, il aura une influence sur l'attitude des personnes participant au comité. Également, l'existence de liens et de réseaux à l'extérieur des comités semble problématique. Effectivement, certains acteurs des comités entretiennent déjà des relations de longue date et discutent en marge des activités du comité; ce qui a pour effet de donner l'impression, aux autres membres, qu'il y a des choses qui se passent en dehors des délibérations du comité et sur lesquelles ils n'ont pas de contrôle.

Il apparaît que les comités évoluent, passant d'une situation de confrontation à une situation de collaboration. Peut-on parler d'un apprentissage des capacités stratégiques ? Effectivement, les gens apprennent à travailler ensemble et à trouver les moyens d'obtenir ce qu'ils veulent. Mais un des écueils et difficultés à cet apprentissage des capacités stratégiques est l'essoufflement des participants à long terme.

Suite aux résultats de l'étude, les principales recommandations proposées sont :

- Accorder un statut formel aux comités en vue de reconnaître leurs rôles et actions et s'assurer que leur composition représente les différents enjeux ou problématiques liés au suivi du changement ou de l'exploitation en œuvre. Souvent, la composition des comités est plutôt le résultat de négociations entre les grands joueurs, ce qui donne des résultats inégaux quant au suivi effectué en réalité. En fait, la question est de savoir quels rôles le gouvernement et le promoteur accordent à ce type de comités ? S'agit-il d'une opération de relations publiques ou d'une gouvernance environnementale partagée ?
- Assurer un financement, voire créer un fond de soutien nécessaire pour garantir l'indépendance des comités.

- Identifier les problématiques, les enjeux, les territoires, les parties prenantes suivant un processus raisonné et systématique et cela, avant même la création des comités de suivi. En d'autres termes, il y a un lien entre qui on décide d'avoir sur les tables et la façon même de conceptualiser la problématique de suivi et de gouvernance environnementale.
- Doter les comités de suivi de ressources nécessaires pour la mise en place d'un processus intégré de suivi incluant le social, les retombées économiques territoriales et l'état de l'environnement. Faire le suivi des impacts implique, au-delà du simple respect des normes, des analyses systématiques qui elles-mêmes exigent des ressources, des efforts de coordination et l'intégration entre l'information produite avant et après le changement.
- Consulter de façon continue les publics et les groupes concernés.
- Instaurer des programmes de formation continue pour les membres.
- Favoriser, au sein des comités, une organisation du travail par projet ou par objectif de façon à susciter et maintenir l'intérêt des membres.
- Instaurer des mécanismes de rétroactivité entre les comités de suivi et les collectivités locales.
- Afin d'assurer la continuité entre les différents temps de l'évaluation environnementale et pour ne pas perdre les données et les connaissances accumulées par les divers acteurs, le travail des comités devrait être appuyé par une ressource indépendante de l'initiateur ou du gestionnaire principal, voire la mémoire du comité. Rappelons qu'il y a une mobilité de membres assez importante au sein des comités d'où l'importance de mettre en place une ressource qui verrait à une gestion efficace des connaissances permettant leur accumulation, leur disponibilité et leur utilisation par les nouveaux membres notamment.

Peut-on conclure que la création des comités de suivi, qui est une pratique en émergence, est un vecteur d'une nouvelle gouvernance environnementale ? Par gouvernance environnementale, nous entendons une conduite collective décisionnelle qui réunit tous les acteurs territoriaux selon un mode partenarial en vue d'une planification et d'une gestion

mieux intégrées et enfin une prise en compte des conséquences environnementales et sociales du changement. La réponse à cette question est qu'il y a effectivement des expérimentations sociales intéressantes sur le terrain, mais que celles-ci ne permettent pas encore de conclure à la mise en place d'une nouvelle gouvernance environnementale qui exige un minimum d'encadrement et de reconnaissance institutionnels. Les comités de suivi au Québec sont, sans aucun doute, un des lieux d'émergence de cette nouvelle gouvernance.

Bibliographie

Gagnon, C., Lepage, L. Gauthier, M., Côté, G. et al.(2002) *Les comités de suivi au Québec : un nouveau lieu de gestion environnementale*, GRIR / UQAC, 154 p.

2.2 Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

Karel Ménard, directeur du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED) est un organisme qui existe depuis 1991 et qui tente d'implanter une gestion écologique des déchets à travers le Québec. Toutes ses actions et ses revendications sont basées sur quatre principes fondamentaux : la régionalisation, la responsabilisation, la gestion basée sur les « 3R » — réduction, réutilisation et recyclage — et la démocratisation de la gestion des déchets. Les comités de vigilance font partie intégrante du quatrième principe.

Selon la Loi 90⁵, article 57, pré-publiée en décembre 1999 et partiellement entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000 : « L'exploitant de toute installation d'élimination déterminée par règlement du gouvernement est tenu de former un comité dont la fonction est d'assurer la surveillance et le suivi de l'exploitation, de la fermeture et de la gestion post-fermeture de cette installation ». Autrement dit, pour toutes installations d'élimination de matières résiduelles — lieux d'enfouissement sanitaire (LES), dépôts de matériaux secs (DMS) et incinérateurs —, la Loi 90 rend obligatoire la création de comités de vigilance. Et un

⁵ Loi 90 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles.

règlement en détermine les conditions applicables à la formation, au fonctionnement et au financement du comité ainsi que les obligations auxquelles sont tenus les membres du comité, notamment quant à l'information du public. Toutefois ce règlement d'application inclut dans l'article 57 n'est pas encore en vigueur car depuis 15 ans il fait l'objet de modifications constantes. Cependant, la plupart des décrets du BAPE, des décrets touchant l'implantation ou l'agrandissement de lieux d'enfouissement sanitaire, possède une clause ou une recommandation à l'effet des comités de vigilance. Quant au règlement, le gouvernement de l'époque attendait des suggestions et une Commission parlementaire est créée à ce sujet.

Pour le FCQGED, l'officialisation de la création de comités de vigilance à travers une loi est déjà une grande victoire. Pour répondre aux attentes du gouvernement, le FCQGED s'est alors investi en réalisant et publiant en août 2000 une étude sur les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec. Cette étude voulait dresser un bilan des comités de vigilance sur le plan des modalités de fonctionnement, circonstances de création, mise en œuvre... dans le but de réfléchir sur le portrait d'un comité-type, lequel pouvant inspirer la formulation dudit règlement. Karel Ménard nous présente les principaux tenants de cette étude.

En 2000, au Québec, il existe déjà beaucoup de comités de vigilance — de « suivi » ou de « surveillance » — en opération dans le domaine de la gestion des matières résiduelles. Leurs raisons d'existence sont, cependant, très différentes : certains comités existent par décret, d'autres émanent de la volonté des municipalités à former un tel comité, tandis qu'un troisième groupe répond au désir « citoyen ». Il existe énormément de différences non seulement au sein même des comités, mais aussi les uns par rapport aux autres, tant au niveau du fonctionnement, du but, du mandat, du financement, que de l'accès à l'information.

D'abord, distinguons entre la « surveillance » et le « suivi ». Le « suivi » consiste davantage à voir si l'exploitant respecte les conditions relatives au décret émis tandis que la « surveillance » est une approche plus en amont qui s'attarde à vérifier les impacts sociaux et environnementaux tout au long du processus de mise en œuvre des infrastructures.

Donc, les objectifs d'un comité de surveillance sont beaucoup plus larges que ceux d'un comité de suivi qui ne surveille que l'application de normes fixées par le décret.

Les mandats confiés aux comités de vigilance à l'époque sont très différents, bien que complémentaires à certains égards. Ils peuvent toucher une problématique ponctuelle. À titre d'exemple, le cas de l'incinérateur mobile de biphényles polychlorés, communément appelés BPC, à Baie-Comeau où différents comités ont vu le jour avec des mandats spécifiques : 1) un comité de vigilance, pour une courte période, 2) des comités avec comme mandat d'informer — L'information, comme nous le savons tous, doit être extrêmement bien gérée afin d'assurer l'accès à toutes les données dans le but de rendre cette information claire et objective —, 3) des comités ayant simplement des mandats de surveillance, 4) d'autres comités visant le dialogue entre l'entreprise et la communauté, voire des comités de liaison.

Les pouvoirs des comités présentent également des divergences. En fait, il n'y a pas de pouvoirs spécifiques attribués aux comités, sauf dans le cas très particulier de certains décrets. Il n'y a pas non plus de règles spécifiques quant à l'accès à l'information alors que cet élément est extrêmement important en termes de pouvoir possédé par les comités de vigilance. En effet, pour jouer pleinement son rôle, un comité doit avoir accès à toute l'information disponible.

Le financement apparaît aussi problématique, voire insuffisant notamment pour le fonctionnement ou les analyses externes. Pourtant, pour jouer un rôle pertinent, le financement des comités est extrêmement nécessaire. La majorité des comités est financée par le promoteur, à près de 80 %, puis par le ministère de l'Environnement, ou par des formes de financement conjointes entre le ministère de l'Environnement et le promoteur. Naturellement, tout le travail effectué par les membres du comité, sauf exception pour les représentants de l'exploitant, se fait de façon bénévole et à leur frais.

Les décrets émis pour l'implantation ou l'agrandissement de lieux d'enfouissement sanitaire ne sont aussi pas tous conformes ou identiques. Ils relèvent énormément de la problématique spécifique; un lieu d'élimination à Gaspé n'a pas nécessairement la même problématique qu'un méga-site d'enfouissement comme celui situé dans le secteur Lachenaie à Terrebonne. Les conséquences environnementales ne sont pas les mêmes d'un

projet à l'autre, ni la participation de la population ou des groupes concernés. Les décrets sont donc le reflet de ces problèmes mais aussi des préoccupations de la population, des groupes et des municipalités, qui ont été évoqués lors des audiences du BAPE.

Il a été constaté que la composition des membres est sensiblement identique pour l'ensemble des comités de vigilance. Sont généralement présents le promoteur, la municipalité, le ministère de l'Environnement, parfois aussi celui de la santé publique, des citoyens et des groupes d'intérêt. Quand il s'agit d'un comité créé par décret, ce dernier spécifie parfois qui devrait siéger : un tel groupe en environnement, un tel citoyen ou un tel secteur adjacent au lieu d'élimination.

Par l'étude, le FCQGED a aussi remarqué que les comités de vigilance sont très souvent perçus par le promoteur comme une « imposition ». Effectivement, ce dernier ne voit pas la nécessité d'avoir un comité de vigilance considérant qu'il a déjà des obligations à respecter en vertu du décret qui l'autorise à agrandir ou à implanter son infrastructure. Autrement dit, le comité de vigilance n'a pas de raison d'être pour le promoteur en question, sauf peut-être pour communiquer certaines données... qu'il veut bien fournir.

D'ailleurs, l'information entraîne beaucoup des problèmes au niveau du fonctionnement des comités : manque d'informations ou au contraire trop d'informations pas assez vulgarisées. Souvent les membres, et pas seulement les citoyens mais également les groupes ou même les représentants de divers ministères, se lassent des comités de vigilance parce que rien n'aboutit.

Pour conclure, tout le monde reconnaît la nécessité des comités de vigilance — un peu moins les promoteurs — et qu'ils ont un rôle à jouer. Mais ce rôle et les outils qu'on leur donne sont quelque peu divergents.

De cette étude et des constats dégagés sur les comités de vigilance en gestion des matières résiduelles, le FCQGED a tenté de tracer le portrait d'un comité-type. De manière générale, un comité de vigilance doit agir selon un processus démocratique où le citoyen et les groupes en environnement, en fait la collectivité, sont impliqués dès le début du processus entourant un projet d'implantation ou d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire et non seulement en aval et intervenir un fois le projet approuvé. La communication doit

être ouverte dans un comité, notamment le promoteur vis-à-vis les citoyens et les groupes de la localité du site, évitant ainsi plusieurs points de divergence et l'augmentation de tensions. Et tous les membres doivent avoir accès à toute l'information, pas uniquement l'information que le promoteur veut bien divulguer, et devraient avoir le droit de la diffuser. Quant au statut, il n'apparaît pas nécessaire qu'un comité de vigilance, qui est en soit une table de concertation, ait une existence légale autre que celle définie formellement par le décret.

Un comité de vigilance doit avoir une dimension de planification des opérations et non pas seulement une dimension de suivi des activités ou des opérations de l'exploitant. Son rôle doit en être un d'aide à la prise de décision, c'est-à-dire qu'il doit être impliqué au niveau de la planification et au niveau de la prise de décision. Le comité ne devrait toutefois pas avoir un rôle décisionnel, cette dimension étant réservée au promoteur qui, lui, est imputable ou responsable de ses décisions. Donner un rôle décisionnel au comité de vigilance reviendrait à déresponsabiliser le promoteur et l'exploitant, ce qu'il faut éviter à tout prix.

Au niveau des mandats, un comité de vigilance doit voir au respect des conditions du décret; faire des suggestions et des recommandations aux promoteurs; informer le public sur le projet et ses impacts mais aussi sur l'existence et le rôle du comité; exiger la réalisation d'études, d'analyses et de contre-expertises et ce, au frais du propriétaire car ce n'est pas au gouvernement ni à la collectivité de payer.

En ce qui concerne la composition type d'un comité de vigilance, quatre conditions doivent prédominer. 1) Les citoyens doivent être choisis par leurs pairs à l'aide de différents mécanismes. 2) Au niveau des groupes en environnement, le choix ne doit pas revenir au promoteur. Le projet de règlement laisse en ce moment le promoteur déterminer quel groupe fera partie du comité de vigilance et cela peut entraîner des dérapages dommageables. 3) Naturellement, le ministère de l'Environnement, la municipalité hôte, le territoire d'application, la MRC ou le regroupement de la MRC, la santé publique doivent être présents. 4) La composition du comité doit être ouverte si les membres du comité de vigilance jugent qu'il est pertinent d'avoir une autre personne présente.

En guise de conclusion, les comités de vigilance sont un des meilleurs moyens pour assurer le principe de la démocratisation de la gestion des déchets, mais c'est peut-être aussi celui qui peut être le plus pernicieux ou le plus dangereux selon la façon dont le comité a été créé, le mandat et les pouvoirs qu'on lui a consentis. Il apparaît, cependant, qu'« un comité de comités » devrait être mis en place. Il y a environ 60 dépotoirs au Québec, voire près de 250 en incluant tous les lieux d'élimination et de dépôts de matériaux secs. Avoir un organisme central qui servirait à transmettre l'information de comité en comité, à échanger de l'information, des façons de faire et des outils de fonctionnement, etc., serait très important. Cet organisme serait indépendant et ne relèverait ni des promoteurs ni du gouvernement, mais peut-être un amalgame de tout ça : un comité dont la composition reflète un peu celle des comités à la base.

2.3 Les apprentissages des comités multipartites

Marie-France Turcotte, professeure au département de Stratégie des affaires, UQÀM

Cette présentation porte particulièrement sur les apprentissages issus des comités de concertation en environnement et en santé environnementale. Dans ses travaux, Marie-France Turcotte s'est d'abord intéressée de manière générale aux aboutissements des forums multipartites, ce qui l'a amenée à constater que l'apprentissage en était un des éléments majeurs, l'incitant ainsi à poursuivre des recherches sur ces phénomènes d'apprentissage. L'apprentissage qui en découle est non seulement de niveau individuel, mais souvent aussi de niveau sociétal. C'est donc dire que se joue un rôle de gouvernance à travers ces comités de concertation et autres initiatives multipartites. C'est donc sous cet angle de l'apprentissage au niveau de la société que Mme Turcotte abordera les questions de gouvernance. La présentation rapporte les résultats de plusieurs initiatives multipartites dans le domaine de l'environnement en s'attachant particulièrement à décrire les apprentissages qui y ont été possibles.

Avant toute chose, on doit se demander pourquoi former un comité multipartite et ainsi impliquer autant de groupes : des citoyens, des environmentalistes, des représentants municipaux, des fonctionnaires de différentes agences gouvernementales. Cela devient pertinent lorsqu'on a affaire à un « méta problème », c'est-à-dire un problème qu'aucun type d'acteurs seul ne peut résoudre à lui seul. Pour espérer pouvoir résoudre ce genre de

problème cela nécessite la coordination et le dialogue ou plutôt le multilogue entre les différents groupes d'acteurs (ceux qu'on appelle souvent *stakeholders*). C'est justement ce qu'on espère des comités de concertation et autres initiatives multipartites (IM).

La littérature sur les initiatives multipartites est encore peu abondante et on peut y distinguer au moins deux groupes : l'un qui origine principalement des sciences politiques et l'autre des sciences de l'organisation. La plupart des auteurs issus des écoles de sciences politiques tentent d'évaluer si les IM offrent véritablement un lieu d'accès au pouvoir pour la société civile, si cela favorise un partage plus équitable du pouvoir de prise de décision en matière d'environnement. Plusieurs auteurs de ce groupe sont très critiques à ce sujet (voir par exemple Gagnon et al., 2002). Les auteurs qui proviennent des écoles de gestion, les théoriciens de l'organisation comme ils se désignent souvent, sont généralement plus positifs et beaucoup d'entre eux ont en fait agi comme des promoteurs du principe de dialogue multipartite. Ces derniers ont centré leurs analyses sur les processus des IM qui sont caractérisés par la prise de décision par consensus, par l'absence de hiérarchie et par la participation volontaire (voir notamment Gray, 1985, 1989; Gray et Wood, 1991; Huxham, 1991). Dans la première étude de cas d'IM que Mme Turcotte avait réalisée dans le cadre de sa thèse (Turcotte, 1997), elle avait plutôt choisi d'étudier les résultats de ces IM. Ces aboutissements ce sont révélés être d'une part des consensus, lesquels cependant avaient une portée plutôt symbolique et, d'autre part, des apprentissages. Comme annoncé précédemment, ce sont donc sur les apprentissages que l'attention est aujourd'hui portée.

En comparaison à la littérature sur les IM, la littérature sur l'apprentissage organisationnel a été prolifique. Dans la courte période entre 1999 et 2002 seulement, plus de 750 articles ont été publiés sur le sujet. Des best-sellers comme celui de Peter Senge (1990) intitulé « La 5^e discipline » (*The Fifth Discipline*), ont contribué à faire de l'apprentissage organisationnel une préoccupation centrale tant des académiciens que des praticiens de la gestion (Jackson, 2000). Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que Senge associe les déboires des entreprises contemporaines aux pratiques ne respectant pas le développement durable et aux modes de pensées fragmentaires, en trois mots aux crises environnementales et existentielles. Senge et d'autres gourous de l'apprentissage organisationnel proposent comme solution à ces grands maux le réseautage et le dialogue menant à l'apprentissage

(Araujo, 1998; Beeby & Booth, 2003; Issac, 1993). La diversité des perspectives qui convergent dans de tels dialogues, ou plutôt, multilogues, est source de richesse et contribue à l'apprentissage.

Par ailleurs, la littérature sur l'apprentissage organisationnel est traversée par plusieurs débats (Esterby-Smith et al., 1999) dont celui de savoir si l'apprentissage de niveau organisationnel est véritablement possible ou s'il ne s'agit que d'un anthropomorphisme et que ce ne sont que les individus qui peuvent apprendre au sein des organisations. Les apprentissages individuels peuvent-ils être transformés en apprentissages organisationnels et si oui, comment ? Une autre question que l'on retrouve dans la littérature est de savoir si les apprentissages générés par des individus ou encore par des petits groupes au sein de l'organisation peuvent ensuite être transférés et circuler au sein de l'organisation. Certaines études de cas concluent que non, tandis que d'autres tendraient à montrer que oui mais, cela, dans des conditions particulières (Nonaka et Takeushi, 1997). Lipshitz (2000) offre des explications qui pourraient aider à répondre à ces deux débats. Il précise premièrement que les apprentissages individuels sont de nature cognitive tandis que les apprentissages organisationnels correspondent en fait à des processus d'interaction sociale se cristallisant éventuellement dans les routines et la culture organisationnelle. Il explique ensuite que les mécanismes d'apprentissage organisationnels présents ou non dans l'organisation détermineront la génération et la circulation de ces apprentissages. Cela suggère donc de s'intéresser particulièrement à ces mécanismes d'apprentissages organisationnels.

Dans le cas des initiatives multipartites, la question de la circulation des apprentissages prend une dimension supplémentaire. En effet, on faisait porter aux IM plusieurs espoirs dont celui que les connaissances et les innovations qui y seraient générées seraient ensuite transférées comme en cascade d'abord aux organisations des membres représentés à ces tables puis, ensuite aux secteurs auxquels ces organisations appartiennent (Pasquero, 1991). Cela amène à porter l'attention au niveau de l'apprentissage sociétal. Dans la littérature en sciences politiques, on peut trouver des définitions de l'apprentissage sociétal qui le définissent comme du changement de politiques ou encore l'associent à la gouvernance, comme c'est le cas chez Williams (2000).

Cette revue de littérature suggère donc les questions suivantes concernant les initiatives multipartites comme les comités de concertation. Premièrement, les initiatives multipartites peuvent-elles susciter des apprentissages individuels ? Deuxièmement, peuvent-elles contribuer à de l'apprentissage sociétal et ainsi à la gouvernance en environnement ? Nous tenterons de répondre à ces questions en examinant particulièrement le cas de *Pilot Emissions Reduction Trading* (PERT) et en le comparant à d'autres cas dont nous avons déjà traité ailleurs (voir Turcotte (1997), Turcotte et Pasquero (2001), Turcotte et Ali (2002), Turcotte et Dancause (2003)).

L'initiative PERT s'est déroulée en Ontario de 1996 à 2000 dans le but de développer et de tester un système de marché des réductions d'émission dans le corridor Windsor-Québec. PERT a été créé à l'initiative d'une association volontaire d'industriels appelé *L'Industry Nox and VOC Emission Reduction Trading Workgroup*. En 1997, PERT invita des organisations gouvernementales et des organismes non gouvernementaux (ONG) environnementales à se joindre au processus. En 1999, PERT comptait déjà 40 membres issus d'organisations gouvernementales (11), d'ONG (5), d'industries (16), de consultants (8). Entre 1998 et 2000, PERT a établi des règles d'échange, identifié plusieurs modèles optionnels en matière de marché des émissions et établi un protocole de révision des demandes d'accréditation des permis d'émission. PERT a documenté ses activités et publié un document intitulé *Lessons Learned*. En 2000, le groupe environnemental *Pollution Probe* a cependant décidé de quitter le processus, mécontent des orientations futures qui avaient été décidées et surtout afin de se distancier de la nouvelle politique provinciale qui allait inclure le marché des émissions. En 2001, PERT a conclu ses activités et le *Clean Air Act Corporation* a été créé pour poursuivre ses activités dans le nouveau contexte.

Il ressort des interviews avec les répondants de l'ensemble des cas que nous avons examiné que les initiatives multipartites ont été l'occasion pour les participants d'obtenir des apprentissages individuels. Dans trois des cas, ces apprentissages individuels portaient principalement sur des compétences relationnelles. Les participants ont beaucoup appris sur « le qui fait quoi » dans le domaine. Plusieurs ont aussi dit avoir appris à collaborer plutôt que combattre. Les apprentissages plus techniques ont été jugés moins importants par les

participants et ce, à l'exception du cas PERT. En effet, dans le cas de PERT, les apprentissages sur des aspects techniques ont été plus importants que les apprentissages de nature relationnelle. Il vaut donc la peine de s'attarder un peu au cas de PERT.

En pédagogie, il est bien connu que les individus apprennent davantage lorsqu'ils croient que cela leur sera utile, lorsque l'apprentissage a une valeur stratégique pour eux. Dans le cas de PERT, les apprentissages avaient une valeur stratégique pour les participants : pour les représentants d'entreprises, il s'agissait de gagner un avantage compétitif; pour les nombreux consultants qui y participaient, il s'agissait de devenir un « expert », voire un « pionnier »; pour les représentants d'organisations environnementales, cela offrait une occasion de mieux comprendre les avantages et les inconvénients du système de marché des émissions afin de mieux protéger l'environnement.

Tableau 1 : Apprentissage organisationnel dans PERT

<p>Auto-perception d'organisation apprenante</p> <ul style="list-style-type: none"> — Mandat : <ul style="list-style-type: none"> • Apprendre sur les mécanismes d'échange en contexte (étudiant) • Informer la société et surtout le gouvernement (professeur)
<p>Formalisation des apprentissages (par la production de plusieurs rapports dont celui intitulé « <i>Lessons learned</i> »)</p>
<p>Mécanismes d'apprentissage organisationnels</p> <ul style="list-style-type: none"> — Mandats à des sous groupes (<i>Task groups</i>) — Expériences (<i>learning by doing environment</i>) — Enseignement formel d'experts (ex. aspects financiers, légaux) — Ratio de « multipartisme » (<i>membership ratio</i>) <ul style="list-style-type: none"> • pour maintenir la diversité de perspectives • pour apprendre de l'expérience des autres

Les mécanismes d'apprentissage organisationnels mis en œuvre dans PERT et décrits au tableau 1 ont aussi grandement contribué à ces apprentissages individuels et ont permis de voir émerger des apprentissages de niveau organisationnel. Cette initiative que tous les

membres percevaient comme étant une organisation auto-apprenante a combiné les techniques d'apprentissage par expérimentation et les techniques d'apprentissage formel. On y était aussi soucieux de maintenir le ratio de multipartisme, question de s'assurer d'être enrichi d'une vaste gamme de perspectives. Afin de faciliter l'innovation, on a aussi découpé les mandats et structuré de petites équipes.

Dans le cas de PERT, la division du travail en petits groupes a favorisé la progression de l'apprentissage. Toutefois, dans certains autres cas, la division du travail a entraîné un problème de cloisonnement. Les apprentissages développés en petits groupes (*task teams*) ne circulaient pas par la suite au reste de l'organisation et ce, pour différentes raisons : 1) parce que les sous-groupes travaillaient sur des sujets précis intéressant particulièrement les volontaires qui s'y investissaient et de ce fait perdait jusqu'à un certain point son caractère multipartite; 2) parce que ces petits groupes visaient des actions concrètes plutôt que d'avoir un mandat d'apprentissage; 3) parce que les communications avec le reste du groupe passaient moins bien, surtout lorsque la réceptivité des participants n'y était pas.

De manière paradoxale, si dans le cas de PERT l'objectif premier était l'apprentissage et dans les autres cas l'objectif premier était d'influencer les politiques ou l'action directe, c'est dans le cas de PERT que l'influence et donc l'apprentissage sociétal a été le plus patent, ou du moins le plus direct. En effet, même si jusqu'en 1999, le gouvernement provincial montrait peu d'intérêt pour les mécanismes de marché des émissions, ceux-ci ont pourtant été intégrés au *Clean Air Plan* du gouvernement de l'Ontario lancé en 2001. Le pouvoir de légitimation du mandat d'apprentissage lui-même y est sans doute pour beaucoup. Le caractère multipartite du processus confère certainement aussi de la légitimité. D'autres points ont certainement contribué à cette influence. Le fait qu'il s'agisse d'un système fondé sur des mécanismes de marché était sans doute une pilule assez facile à avaler pour le gouvernement de l'époque. En outre, en présentant dans ses rapports plusieurs options, des plus radicales aux plus modérées, cela offrait sans doute une marge de manœuvre intéressante au gouvernement, augmentant ainsi sa réceptivité.

En matière de gouvernance, les initiatives multipartites sont parfois présentées comme des alternatives à la réglementation. Il s'agit à notre avis d'une perception erronée et comme Gendron et Turcotte (2003) l'ont expliqué, il s'agit plutôt de modes de régulation

complémentaires. Par exemple, les initiatives multipartites peuvent contribuer à l'implantation efficace de réglementations ou encore à constituer un des lieux de débats menant à des réglementations efficaces. Par ailleurs, les initiatives multipartites peuvent offrir encore une autre contribution à la gouvernance car, comme l'ont démontré Turcotte et Pasquero (2001), ils suscitent souvent le changement incrémental et l'émergence d'idées novatrices qui pourront par la suite être reprises par d'autres acteurs qui les feront évoluer.

En conclusion, les initiatives multipartites peuvent susciter les apprentissages individuels. Les individus qui y participent en ressortent enrichis de compétences relationnelles et de compétences techniques. Par ailleurs, le choix des mécanismes d'apprentissage organisationnels est déterminant. Il peut déterminer de manière quantitative et qualitative les apprentissages individuels, de même qu'il influence la portée de l'apprentissage sociétal ou autrement dit de la gouvernance. Il semble que de chercher à développer des options et à avancer des symboles aient davantage d'influence que de chercher à développer des plans d'action précis.

Références

- Araujo, Luis (1998) "Knowing and Learning as Networking". *Management Learning* 29(3): 317-336.
- Beeby, Mick, Booth, Charles (2000) "Networks and Inter-Organizational Learning: A Critical Review," *The Learning Organization* 7(2): 75-88.
- Easterby-Smith, M., Borgoyne, J. and Araujo, L. (1999) "Organizational Learning: Current Debate and Opportunities," in Easterby-Smith et al. (Eds.) *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*, London: Sage, 247 pages.
- Gagnon, C., Lepage, L., Gauthier, M. and Côté, G., (2002) *Les comités de suivi au Québec : un nouveau lieu de gestion environnementale ?* Université du Québec à Chicoutimi, 158 pages.
- Gendron, Corinne et Marie-France Turcotte, 2003. "Environnement, concertation et déréglementation : la modernisation réglementaire à l'heure des méta-enjeux", *Sociologies pratiques*, no 7.
- Gray, Barbara (1985) "Conditions Facilitating Inter-Organizational Collaboration," *Human Relations* 38(10): 911-936.
- Gray, Barbara (1989) *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey Bass.
- Gray, Barbara and Wood, Donna J. (1991) "Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory," *Journal of Applied Behavioral Science* 27(1): 3-22.

- Huxham, C. (1991) "Facilitating Collaboration: Issues in Multi-organizational Group Decision Support in Voluntary, Informal Collaborative Settings," *Journal of the Operational Research Society* 42(12): 1037-1045.
- Isaac, W.N. (1993) "Taking Flight: Dialogue, Collective Thinking and Organizational Learning", *Organizational Dynamics* 22(2): 24-39.
- Jackson, Bradley G. (2000) "A Fantasy Theme Analysis of Peter Senge's Learning Organization", *The Journal of Applied Behavioral Science* 36(2):193-209.
- Lipshitz, R. and Popper, M. (2000) "Organizational Learning in a Hospital," *The Journal of Applied Behavioral Sciences*, vol. 36, no 3, p.345-361.
- Lipshitz, Raanan (2000) "Chic, mystique, and misconception: Argyris and Schon and the Rhetoric of Organizational Learning", *The Journal of Applied Behavioral Science* 36(4): 456-473.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1997). "The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation". NY: Oxford University Press, 1995, 248p./ *La connaissance créatrice : la dynamique de l'entreprise apprenante*. De Boeck Université.
- Pasquero, Jean (1991). "Supraorganizational" Collaboration: the Canadian Environmental Experiment. *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 27, no. 1, p. 38-64.
- Turcotte, Marie-France et Basmah Ali (2002). "Lessons from a Broken Partnership: the Case of ARET", In Bruijn, Theo J.N.M. and Arnold Tukker (Éds), *Partnership and Leadership -Building Alliances for a Sustainable Future*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2002.
- Turcotte, Marie-France et Christine Dancause (2002) "Apprentissage et actions : étude comparative de structures multipartites", *Revue canadienne des sciences de l'administration*, vol. 19, no 3, p.217-230, septembre 2002.
- Turcotte, Marie-France and Pasquero, J. (2001) "The Paradox of Multi-stakeholder Collaborative Roundtables", *Journal of Applied Behavioral Sciences*, vol. 37(4) :447-464.
- Turcotte, Marie-France, Christine Dancause et Eric Gedajlovic (2003) "Democracy and Knowledge in A multistakeholder Initiative", *Academy of Management Best Papers Proceedings* .
- Turcotte, Marie-France (1997) "La prise de décision par consensus: leçons d'un cas en environnement", Paris : L'Harmattan, collection Logiques sociales, 172 pages.
- Williams, R. (2000) "Public Choices and Social Learning: The New Multimedia Technologies" in *Europe. Information Society* 16(4): 251-262.

3. Synthèse des échanges tenus lors du dîner-ateliers

par Christiane Gagnon

À partir des questions de discussion proposées aux participants, un certain nombre de réflexions suite aux échanges sont ici rapportées.

1) Selon vous, le partenariat ou la concertation, dans votre comité multipartite, réunissant divers acteurs, a-t-il permis de mieux répondre aux objectifs et au mandat de votre groupe ?

De façon générale, la réponse est affirmative avec de petites hésitations selon les formes et les définitions qui sont données au mot partenariat. Lorsque les acteurs réfèrent au partage d'informations, il semble que ce soit un oui général. Cependant, lorsque les acteurs réfèrent à la concertation et à un partenariat bien défini, c'est une réponse parfois un peu mitigée.

Dans l'un des ateliers, les participants ont évoqué le concept d'un partenariat dans la construction de la problématique suscitée en amont du projet. Avant même que le projet ou que le problème se présente, les acteurs établissent un partenariat. En fonction aussi du stade de l'expérience du comité : si c'est au début, c'est plus difficile parce qu'il faut évidemment se donner une vision commune et un langage commun, donc ça prend un certain temps. Chose certaine, tout le monde semblait dire que oui, le partenariat ou la concertation permet un dialogue entre les parties, la connaissance et l'acceptation mutuelle et même l'établissement de liens. Cela permet aussi, entre autres pour les compagnies, d'établir des liens avec la communauté et de mieux communiquer, de faire connaître un certain nombre de résultats. La concertation permet également d'avoir l'heure juste et, encore une fois, de mieux se comprendre. Pour les industries, cela permet d'ajuster leur vocabulaire, de vulgariser. Cette question de vulgarisation est revenue à la fois comme une difficulté et comme une condition. L'ouverture à la communauté signifie parfois une meilleure réputation pour l'industrie. Certains participants ont mentionné que la concertation a amélioré la compréhension du travail des ministères. L'action de ce type de comités permet de résoudre des problèmes pour un ensemble d'individus, mais parfois aussi pour un individu, comme nous l'avons vu dans le cas du bruit avec le cas de la compagnie Lafarge.

Pour les participants, le partenariat est un travail sur le long terme. Un suivi plus rigoureux permet d'aller plus loin que l'application des normes. Du côté l'industrie, le partenariat peut être considéré, à prime abord, comme une perte de pouvoir car il y a partage de l'information. Le lien de confiance est à construire sur un temps long, mais il est aussi rapide à déconstruire ou à perdre. Il semble que le fait que les industries manufacturière et chimique soient convaincues de l'importance de mettre en place des comités de liaison ou de suivi est une condition pour la réussite du partenariat avec la communauté d'accueil et peut même devenir un avantage compétitif entre les entreprises.

Il y a eu aussi l'idée que débattre apprend à concilier une diversité de points de vue. Un comité de suivi peut devenir non seulement un groupe de partenaires réunis mais aussi une organisation apprenante. Cela peut aider à résoudre des problèmes, à apprivoiser collectivement la complexité, comme dans le cas des ZIP où il y a eu notamment des projets de dépollution mis sur pied. Les acteurs ont l'impression d'avoir atteint des objectifs environnementaux, semble-t-il, tant en amont qu'en aval.

2) *Dans votre comité, avez-vous l'impression d'influencer le cours des décisions et de résoudre des problèmes environnementaux et de santé liés à votre projet ?*

Au départ, il y a un climat de méfiance, surtout dans le cas des décrets et des sites d'enfouissement des déchets. Il semble que le cas des comités de vigilance liés à la gestion des sites d'enfouissement soit un cas un peu particulier, en tout cas il y a un aspect péjoratif à la dénomination de ce type de comités. Il y a donc une différence entre les comités qui sont imposés par décret et ceux qui naissent de la volonté des citoyens ou qui sont suscités par l'entreprise. Il y a aussi cette volonté de se laisser influencer; on pourrait dire que c'est une condition pour l'entreprise que de vouloir se laisser influencer, de partager une partie de son pouvoir de décision sinon de gestion environnementale. Le choix des membres du comité peut évidemment jouer sur le niveau des capacités d'influence.

Les participants notent que les comités permettent un meilleur dialogue, une prise de conscience, car avec plusieurs personnes autour d'une même table, les élus et les décideurs s'aperçoivent qu'ils ne peuvent pas décider tout ce qu'ils veulent : ils sont soumis à une sorte de vigilance des autres membres. Cela favorise la surveillance, mais aussi une

connaissance plus globale du territoire de façon générale. Le comité permet d'introduire une nouvelle vision, c'est-à-dire qu'il y a parfois des problèmes qui n'avaient pas été envisagés et qui sont découverts en travaillant sous forme partenariale. Cela aiderait la prise de décision si la problématique n'était pas trop complexe. Lorsque celle-ci est trop complexe, il est difficile pour les membres des comités d'influencer les décisions. Les participants ont observé des résultats plus évidents dans des situations moins complexes. Par contre les situations complexes demandent plus de temps. Par ailleurs, l'industrie affirme avoir été influencée par les suggestions des citoyens : du repositionnement dans les équipements ou dans la façon de faire par exemple, mais évidemment pas dans la réalisation des projets comme tels ou dans le fonctionnement général.

De leur côté, les élus municipaux ont, semble-t-il, de la difficulté à voir leur rôle et à accepter le travail de ce type de comité. Se sentent-ils menacés ? Ils sont parfois carrément en conflit d'intérêts, notamment dans le cas des comités de vigilance des sites d'enfouissement car les municipalités perçoivent une redevance attribuée sur la base du nombre de tonnes de déchets enfouis. Un élément intéressant a été soulevé, soit le fait d'essayer de dépasser l'influence locale pour aller vers d'autres niveaux ou d'autres échelles géographiques. Si les participants se sentent capables d'influencer localement, ils se demandent comment dépasser le niveau local. D'autres n'y croient tout simplement pas. D'autres encore espèrent des résultats; ils sont au stade de l'espoir car selon eux il y a trop d'inertie dans l'application des suggestions et des recommandations faites auprès des autorités.

3) *Quelles sont les principales difficultés rencontrées à l'intérieur de votre comité pour accomplir votre travail ?*

Évidemment, il est possible de dire que l'argent est le nerf de la guerre. Sans un budget minimum, le travail est difficile à accomplir. Les ordres du jour trop chargés, les rapports qui n'arrivent pas assez tôt avant les réunions pour permettre de poser les bonnes questions ou comprendre ce qui arrive sont d'autres problèmes criants.

Une autre difficulté qui est ressortie tout au long de la journée, concerne le mode de formation des comités. En même temps que la souplesse soit de rigueur pour permettre de

refléter les différentes réalités, il semble qu'il existe toutes sortes de méthodes pour former les comités, ce qui influence leur force d'intervention ou encore le rapport de force avec les pouvoirs financier et politique. Dans certains cas, c'est la compagnie qui choisit les membres, alors que dans d'autres on fait appel à la méthode du bouche à oreilles. On parle également d'appels d'offre, d'appels dans les médias, de réunions publiques, etc. Il y a plusieurs façons de faire mais, une chose est certaine, plus la méthode choisie est transparente, plus le procédé est démocratique, plus la crédibilité du comité y gagne.

Convaincre les compagnies de participer à ce type de comité, surtout lorsqu'il n'y a pas de problème particulier à régler, est une chose difficile à faire. Mais quand il y a une norme, comme c'est le cas dans l'industrie chimique, qui dit que pour accéder à ISO 14001 ou « faire partie de », on doit mettre sur pied des comités de liaison, cela incite les compagnies à aller de l'avant.

Une autre difficulté rencontrée concerne les attitudes différentes ou les motivations pour lesquelles les gens participent à ce genre de comité. Certaines personnes arrivent avec des agendas politiques ou souhaitent défendre des intérêts particuliers. D'autres encore viennent avec des attitudes revendicatrices ou arrivent avec une attitude plutôt passive. Il semble qu'une des difficultés générales, en bout de piste, soit l'essoufflement de la participation des membres, ce qui a évidemment un impact sur la survie même du comité. Le manque de connaissances « managériales » et d'organisation a également été mentionné. Les participants membres des comités ZIP ont souligné le problème de la bureaucratie : beaucoup de papiers à remplir, etc. Un participant a dit : « plus le comité devient bon, moins il y a de craintes ou de préoccupations, donc plus il est difficile d'avoir de la participation ».

Les sources de financement statutaires sont inexistantes pour ce type d'activités, c'est-à-dire pour les activités de suivi comme telles, et ne sont pas admissibles dans aucun programme gouvernemental de financement. Donc le comité dépend plus ou moins des ressources et de la volonté de l'entreprise.

Une autre difficulté soulevée est celle des ressources/compétences dans le comité : a-t-on les ressources humaines appropriées autour de la table selon les problématiques liées au suivi ? Si il y a une problématique santé par exemple, est-ce qu'il y a quelqu'un, un expert

ou un représentant de la santé, autour de la table qui peut répondre aux questions ou apporter des éclairages ?

Le niveau de connaissance est inégal chez les participants : c'est comme si tout le monde n'arrivait pas avec un minimum de pré-requis, c'est comme si vous aviez à donner un cours dans une salle de classe où les gens arrivent avec des niveaux différents. Cela devient difficile d'avoir une compréhension et une vision communes à la fois du problème et de ce qu'il y a à faire. Lorsque les citoyens doivent lire et comprendre les études d'impacts, les audiences, la transcription des audiences, tout cela est difficile à digérer et ensuite à intégrer ces informations dans la gestion et donner suite aux préoccupations.

Le problème de changement de personnel dans l'entreprise et du renouvellement des membres pose la question de la continuité. Nous savons que les gestionnaires, dans les grandes entreprises changent de poste où d'usine à tous les cinq ans et ce de façon systématique. Et parfois les dossiers ne suivent pas !

En ce qui concerne le manque de transparence des entreprises, il semble que parfois, au sein des comités, il y a des jeux de pouvoir ou encore des conflits. Il peut donc y avoir des tensions et des pressions. Ceci amène aussi à se poser la question de l'équilibre entre la nécessité de garder un niveau de pression, c'est-à-dire de ne pas tomber dans la complaisance par rapport à celui qui porte le projet et en même temps de travailler en concertation, dans une sorte de coopération conflictuelle. Il s'agit d'une situation qui est ressentie comme inconfortable, un peu comme être entre deux chaises. Comment être à la fois le chien de garde de l'environnement et en même temps travailler dans un esprit de partenariat ? Donc comment garder un équilibre sain entre l'esprit critique et l'esprit de partenariat ? Du côté des industriels, il semble qu'il y ait une peur que l'information génère des mauvaises perceptions, de décevoir, de se faire ramasser, surtout quand on a de moins bonnes nouvelles à apprendre. Une des difficultés aussi pour les comités, c'est de savoir s'ils sont imputables, redevables, et devant qui ? Il y a un flou à ce niveau.

4) *Selon vous, comment la pratique et le travail de votre comité pourraient-ils être améliorés ? C'est-à-dire quelles sont les conditions gagnantes internes et externes ?*

Les **conditions suivantes** ont été citées :

- l'implication des citoyens dès le début, soit lors de la planification des opérations : l'ouverture par des rencontres avec le public;
- des visites guidées par la compagnie;
- des règles de fonctionnement claires;
- la capacité d'apprendre des erreurs et d'avoir une certaine humilité;
- l'assurance que tous les membres s'impliquent;
- la compréhension par le promoteur de son intérêt et de la nécessité d'une initiative par l'entreprise de former un comité de suivi;
- le choix de membres, comment fait-on le choix des membres ? Est-ce que les membres sont les gens qui connaissent un peu les activités, qui sont intéressés, qui sont prêts à mettre du temps bénévolement ? Les citoyens, comment sont-ils choisis ? Par les pairs ?
- il semble que la présence d'un accompagnateur du groupe (style chercheur ou secrétaire exécutif) soit une condition pour faire un meilleur travail;
- respecter le rythme du comité, c'est-à-dire qu'il faut, même si le projet se déroule à une vitesse rapide en période de construction d'un projet industriel par exemple, avoir le souci de tenir à jour la compréhension de l'évolution du dossier pour les membres du comité qui lui, doit se faire se faire une idée là-dessus;
- représentation et présence au sein des comités des ressources humaines des ministères concernés par les problématiques sociales, économiques et environnementales;
- l'indépendance du comité par rapport au promoteur et aux élus. Alors s'assurer qu'il y ait un partenariat, mais qu'en même temps, il y ait une indépendance, notamment financière du comité;
- les communications, pas seulement avec le décideur, vers le haut, mais aussi avec la population;
- rendre publics et accessibles les travaux du comité ou les résultats du promoteur;
- assurer la transparence et l'accès à l'information, voire une information bien communiquée et compréhensible;
- formalisation des connaissances et des apprentissages pour ne pas les perdre dans le temps à l'intérieur du comité d'une part, et même, aller plus loin, et les faire connaître à d'autres comités de même type, d'autre part. Il y a beaucoup de changements dans les cadres, d'où l'importance de garder un pilier ou une mémoire du comité pour initier les nouveaux membres et conserver des archives;
- un budget minimal pour le fonctionnement, la recherche et la contre-expertise. Le cas de Madame Fortin avec COSE a été un « success story ». On a émis l'idée qu'il serait

intéressant de former un réseau de comités pour pouvoir s'entraider, communiquer de l'information, échanger des outils, etc.;

- le format du groupe de travail. 40 personnes autour d'une table, ça peut être compliqué. Y a-t-il lieu de former des sous-comités ?
- la diversification du financement — entreprises, gouvernement, programmes de réinsertion sociale — pour fonctionner et garder la motivation des citoyens;
- une formation diversifiée des membres des comités : qui forme les comités ? Est-ce qu'on doit avoir une représentation des jeunes ? Des femmes ? De la santé ? Des professions ? Une représentation géographique ?
- la crédibilité de l'entreprise est importante. Il faut vouloir écouter et être patient. Par exemple, il y a même une entreprise qui enregistre toutes les réunions puis qui en diffuse le contenu;
- l'implication de l'entreprise est une autre condition gagnante. Il semble qu'il y ait certaines entreprises qui offrent des aménités comme de très bons repas ou de l'aide occasionnelle lorsqu'il faut payer du transport ou du gardiennage. L'idéal serait évidemment la création d'un fond indépendant pour répondre aux besoins;
- lors d'un atelier, il a été proposé d'avoir un secrétariat intégré de tous les comités de liaison sur un même territoire. Par exemple, dans un territoire industriel où il y a dix comités de liaison ou de suivi, il y a peut-être lieu de former un secrétariat pour pouvoir se donner des services en commun, tout en gardant chaque comité indépendant. Le secrétariat représenterait en fait une sorte de poteau, de mémoire collective ou de lieu d'entraide.

Mot de la fin

Rock Laroche, président, Centre québécois de développement durable

Je pense pouvoir manifester, en mon nom et en celui des participants de notre groupe de discussion, beaucoup de satisfaction à l'égard des événements de la journée. Je pense qu'il en est de même pour les autres groupes que j'ai sondés un peu plus tôt. Je suis content que vous ayez parlé d'une information du genre « actes de forum »... Cela faisait partie d'une des choses que je voulais vous mentionner. J'ai constaté qu'il y avait beaucoup d'implication dans l'ensemble du Québec. Nous avons parlé ce matin de 500 organismes ou comités dans différents secteurs d'activités. Lorsque l'on fait la comparaison entre ce qui se faisait il y a 15 ou 20 ans et ce qui se fait aujourd'hui, il y a énormément de chemin de parcouru. Cela veut dire que si nous regardons l'avenir, il est possible de penser que dans 15 ou 20 ans, nous aurons très certainement parcouru encore un énorme chemin. Alors je pense que c'est très important de faire des comparaisons sur des décennies comme cela. Aussi, je pense qu'il faut continuer à espérer que les choses vont aller en s'améliorant.

Je voudrais également remercier toutes les personnes présentes pour leur participation et leur présence et je voudrais vous indiquer également que le Centre québécois de développement durable est très heureux de l'association que nous avons eue avec l'ARUC-ÉS et que nous espérons reproduire ce genre d'association.

Je voudrais rappeler les trois axes du développement durable. Nous avons beaucoup parlé d'environnement aujourd'hui, et nous avons également abordé des questions sociales. Il faut cependant également regarder les questions économiques parce que je pense que c'est très important de faire voir aux entreprises qu'il y a une économie possible à agir de la bonne façon, une économie à court, à moyen et à long terme. Il y a des entreprises qui ne le voient pas et je pense que c'est important de leur faire voir qu'il y a un avantage économique pour eux à travailler en partenariat avec les citoyens.

Conclusion

Le forum *Comités de concertation en environnement et en santé environnementale : Nouvelle gouvernance ?* a permis de réunir, pour la première fois, des participants de ce type de comité de partout au Québec et favoriser la prise de parole commune. Les différentes activités proposées ont favorisé les échanges sur l'identification des principaux problèmes et des défis, reliés à la concertation et au partenariat en matière de gestion et de gouvernance environnementales. Aux dires de la majorité des participants, le forum aura été l'occasion de dresser un diagnostic du fonctionnement et de l'efficacité des différents types de comités de concertation en environnement.

Le forum a également donné l'occasion aux participants d'exprimer certains besoins ressentis par leur comité. Ainsi, plusieurs d'entre eux souhaiteraient bénéficier d'une formation concernant les mécanismes de concertation ou encore la gestion de projet. L'introduction d'un réseautage local, via Internet, est également souhaitée. Certains participants ont manifesté le souhait de participer à un second forum, davantage axé sur l'appropriation d'outils pratiques qui permettraient de maximiser leur travail au sein de leur comité. Le CAP *Développement durable* de l'ARUC-ÉS, grâce auquel cette activité a pu se tenir, envisagera les suites à donner à cet événement si l'ARUC-ÉS devait être renouvelée.

ANNEXE I – Programme du Forum



FORUM

COMITÉS DE CONCERTATION EN ENVIRONNEMENT ET EN SANTÉ ENVIRONNEMENTALE : NOUVELLE GOUVERNANCE ?

Programme

JEUDI 30 OCTOBRE

17h Accueil

17h15 Mot de bienvenue «5 à 7»

en présence du Ministre de l'Environnement, *Thomas J. Mulcair*

Jean-Marc Fontan, Codirecteur de l'ARUC en économie sociale.

Christiane Gagnon, professeure-chercheure à l'Université du Québec à Chicoutimi.

Roch Laroche, président du Centre québécois de développement durable.

VENDREDI 31 OCTOBRE

8h30 Accueil

Présentation du déroulement du forum.

par Christiane Gagnon

9h00 Table ronde

*La participation à des comités de concertation en environnement et de suivi
environnemental : Bilan et défis.*

animation par Marie-France Turcotte, professeure, UQÀM

Trois intervenants font part de leur expérience:

- *Ginette Poissant*, citoyenne, Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada
- *Suzanne Fortin*, Direction de la santé publique de Lanaudière, COSE Lanaudière
- *Bruce Walker*, directeur de la recherche, groupe environnementaliste STOP

10h30 Pause

11h00 *Présentation de résultats d'études sur les comités de concertation en environnement*

animation par Christiane Gagnon

Les résultats d'une étude sur le fonctionnement de dix comités de suivi au Québec
Gilles Côté, chercheur, Université du Québec à Chicoutimi

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec :
bilan et perspectives

Karel Ménard, directeur général, Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

Les apprentissages des comités multipartites

Marie-France Turcotte

12h **Dîner-ateliers**

Réflexion sur l'amélioration des pratiques

13h30 **Pause**

14h **Assemblée plénière**

Retour sur les réflexions

animation par Christiane Gagnon et Marie-France Turcotte

14h30 **Mot de la fin**

par Roch Laroche

ANNEXE II – Liste des participants

Noms

Baudet, Alain
Bergeron, Luc
Bouchard, Maryse
Bouchard, Yves
Brunelle, André
Cardin, Johanne

Côté, Gilles
d'Almeida, Koassi
Fontan, Jean-Marc
Fortin, Suzanne
Frattolillo, Pierre
Gagnon, Serge
Gagnon, Christiane
Garon, Marc
Gervais, Denis
Goulet, Anthony
Gravel, François
Laroche, Roch
Malboeuf, Anouk
Maldonado, Ana Lucia
Mc Neil, Lucie
Ménard, Karel

Michaud, Micheline B.
Neamtan, Nancy
Paul, Manon

Poissant, Ginette
Poupard, Robert
Proulx, Luce
Rouleau, Chantal

Organismes

Lafarge Canada
Comité ZIP Ville-Marie
UQÀM
Alcan
Pétrochimie Coastal
Comité de liaison de l'industrie et de la communauté (CLIC)
UQAC
Institut des sciences de l'environnement (UQÀM)
ARUC-ÉS
Direction de la santé publique de Lanaudière, COSE
Association industrielle de l'Est de Montréal
Comité de bassin versant rivière Kamouraska
UQAC
Comité ZIP Jacques-Cartier
Comité ZIP du Haut Saint-Laurent
ARUC-ÉS
Centre universitaire de formation en environnement
Centre québécois de développement durable
Transfert environnement
Université Laval
CRE Laval
Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets
Comité ZIP Haut Saint-Laurent
Chantier de l'économie sociale
Table nationale de concertation en santé environnementale
Comité de liaison des citoyens : Lafarge Canada
Comité ZIP Haut Saint-Laurent
ARUC-ÉS
Comité ZIP Jacques-Cartier

Samaoura, Karim	UQÀM
Séguin, Michel	Réseau des ressourceries du Québec
Simard, Patrick	CRE Mauricie
Théorêt, Marthe C.	Comité ZIP Haut Saint-Laurent
Thivierge, Marcel	Comité CASE
Tremblay, Mariette	Conseillère en communication environnementale
Tremblay, Luc	Ville de Montréal
Turcotte, Marie-France	UQÀM
Waaub, Jean-Philippe	UQÀM
Walker, Bruce	STOP

ANNEXE III – Présentation de STOP

STOP

651, rue Notre-Dame Ouest
Bureau 520
Montréal (Québec)
H3C 1H9
Téléphone (514) 393-9559
Fax (514) 393-9588

STOP

Groupe écologiste à Montréal
- incorporé le 15 septembre 1970

Bruce Walker

- Membre actif de STOP depuis 1972
- Membre de cinq comités de suivi sur l'île de Montréal :

- * Lieu d'enfouissement des cendres d'incinération de la station d'épuration des eaux usées de la Ville de Montréal 1996 –
 - L'ancienne carrière Demix
 - Montréal-Est
- * Comité permanent de suivi des eaux usées sur le territoire de la Ville de Montréal 1997 –
- * Usine chimique Solutia 1997 –
 - LaSalle
- * Usine pétrochimique Interquisa Canada 2001 –
 - Montréal-Est
- * Association industrielle de l'est de Montréal : Comité de liaison de l'industrie et de la Communauté (AIEM – CLIC) 2001 –
 - 12 usines

ANNEXE IV – Présentation de l'ARUC-ÉS

➤ **Qu'est-ce que l'ARUC en économie sociale ?**

L'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale est une infrastructure de partenariat pour la recherche, la formation, la diffusion et l'échange de connaissances en économie sociale. Elle est constituée de membres provenant tant du milieu universitaire que de différents milieux d'intervention. Ses activités portent sur les pratiques issues de la nouvelle économie sociale, celle qui connaît un essor important depuis les années 80 au Québec et ailleurs dans le monde.

➤ **Les partenaires**

Universités

- L'Université du Québec à Montréal
- L'Université du Québec en Outaouais
- L'Université du Québec à Chicoutimi
- L'Université Concordia

Communautés

- Le Chantier de l'économie sociale
- La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et le Fonds de solidarité
- La Confédération des syndicats nationaux et Fondation
- Une trentaine de partenaires sectoriels ou spécialisés dont l'Association des Centres locaux de développement et l'Association des régions du Québec

➤ **Les objectifs**

1. Soutenir le développement du modèle québécois d'économie sociale
2. Produire des savoirs neufs qui seront utiles au développement des collectivités
3. Favoriser le partage des connaissances entre les universités et la communauté

➤ **Les activités**

Les activités prévues au sein de l'ARUC permettront de créer une synergie entre les différents acteurs liés au développement de l'économie sociale et des collectivités où elle s'enracine.

- ❖ La recherche
- ❖ La formation
- ❖ La diffusion et le partage des connaissances

➤ **Les chantiers d'activités partenariales**

Les activités sont regroupées au sein de sept chantiers qui correspondent aux principaux secteurs de l'économie sociale.

- ❖ *Le développement local et régional*
- ❖ *Le développement durable*
- ❖ *Le maintien de l'emploi et l'insertion socioprofessionnelle*
- ❖ *Le logement communautaire et social*
- ❖ *Les services aux personnes*
- ❖ *Le financement de l'économie sociale*
- ❖ *Loisir et tourisme social*

À ces sept chantiers s'ajoutent deux chantiers transversaux en réponse à des interrogations qui sont partagées par l'ensemble des acteurs de l'économie sociale.

- ❖ *L'évaluation sociale et les systèmes d'information*
- ❖ *Échanges et comparaisons internationales*

➤ **Les structures de fonctionnement**

Le principe de base est la reconnaissance de la place, des compétences et du rôle de chacun des partenaires. Les contenus des activités, les méthodologies, les modes de diffusion, les budgets sont décidés et réalisés dans des instances paritaires.

- ❖ *Comité de direction*
- ❖ *Comité de coordination*
- ❖ *Comité exécutif*
- ❖ *Chantiers d'arrimage partenarial*
- ❖ *Comité d'encadrement des projets*

L'existence de l'ARUC-économie sociale est rendue possible grâce aux contributions du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, des quatre universités (UQÀM, UQO, UQAC, Concordia), et des différents partenaires de la communauté.

ANNEXE V – Liste des cahiers de l'ARUC-ÉS
