

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET GESTION INTÉGRÉE DES  
DÉCHETS AU QUÉBEC :  
OBSTACLES À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT,  
DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

THÈSE  
PRÉSENTÉE  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR  
PRISCILLA GAREAU

JUIN 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

De nombreuses personnes ont jalonné mon parcours au sein du programme de doctorat en sciences de l'environnement de l'UQAM, et je désire les remercier. Je pense particulièrement à ma directrice de recherche, Louise Vandelac, et à mon co-directeur de recherche, Laurent Lepage. Leur persévérance, pour ouvrir le programme de doctorat en sciences de l'environnement à la recherche en sciences humaines, m'a permis de finaliser cette thèse sur la gestion environnementale en évitant bien des obstacles qu'ont eus à surmonter mes prédécesseurs.

J'exprime également ma gratitude aux membres de mon comité de thèse, Anne Latendresse, Jean-Guy Vaillancourt et Michel Fournier. Je remercie également toutes les personnes qui ont participé de près ou de loin à cette recherche, car cela a permis de mieux comprendre les obstacles liés à la gestion intégrée des déchets. De plus, j'aimerais exprimer ma reconnaissance envers mes proches qui, malgré mes humeurs changeantes et mon indisponibilité notoire, ont su me soutenir et m'encourager tout au long de la rédaction de cette thèse.

Finalement, je remercie le *Fonds recherche sur la nature et les technologies*, l'UQAM et le Centre de recherches pour le développement international pour leur soutien financier.

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	ii
RÉSUMÉ.....	vi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I.....	4
PROBLÉMATIQUE.....	4
1.1 Enjeux environnementaux, économiques et sociopolitiques liés à la gestion des déchets.....	4
1.2 Des politiques publiques à la gouvernance.....	5
1.3 L'époque de la gestion sectorielle de l'environnement.....	9
1.4 Développement durable et gouvernance environnementale.....	12
1.5 Montée du secteur privé dans la gestion publique.....	14
1.6 Intégration de mécanismes participatifs dans la gestion de l'environnement.....	16
1.7 Changement de fonctions des connaissances scientifiques dans la prise de décision.....	21
1.8 Évolution de la gestion publique des déchets.....	24
1.9 La gestion des déchets au Québec à l'image de la nouvelle gouvernance environnementale.....	27
CHAPITRE II.....	30
CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE.....	30
2.1 L'analyse stratégique.....	30
2.2 Méthodologie.....	35
2.2.1 <i>Les données documentaires</i> .....	36
2.2.2 <i>L'observation participante</i> .....	37
2.2.3 <i>Les entretiens semi-directifs</i> .....	38
2.2.4 <i>L'analyse des données</i> .....	41

CHAPITRE III .....	44
GOUVERNANCE ET GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU QUÉBEC: À L'ÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA DÉRÉGLEMENTATION .....	44
3.1 Introduction .....	44
3.2 Stratégie «préconsultation publique» des promoteurs .....	45
3.3 Décentralisation et fusions municipales: l'entrée en scène des acteurs municipaux ..	48
3.4 La Communauté Métropolitaine de Montréal : un acteur municipal de poids.....	55
3.5 Le vent du néolibéralisme et les aléas de la décentralisation.....	60
3.6 Les reliques de la gestion sectorielle obstacles à la gestion intégrée .....	61
CHAPITRE IV.....	65
GOUVERNANCE ET GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU QUÉBEC: ENTRE CONCERTATION, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET RELATIONS DE POUVOIR .....	65
4.1 Introduction .....	65
4.2 CitoyenNEs et écologistes : clé de voûte pour l'avancée de la protection de l'environnement.....	66
4.3 Mécanismes participatifs et science : incertitudes scientifiques et relations de pouvoir74	
4.4 Incertitudes scientifiques et audiences publiques du BAPE .....	75
4.5 Suivi environnemental et comités de surveillance.....	84
4.6 Obstacles à la gestion intégrée et participative des matières résiduelles .....	90
4.7 Science et pouvoir : un duo dangereux .....	95
CHAPITRE V.....	98
LIEUX D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS AU QUÉBEC: QUELS RISQUES POUR LA SANTÉ ET QUEL RESPECT DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION ?.....	98
5.1 Introduction .....	98
5.2 Risques à la santé physiologique et lieux d'enfouissement sanitaire .....	102
5.3 Incinération et risques à la santé physiologique .....	103
5.4 Risques psychosociaux, gestion participative des déchets, empowerment et désillusions .....	106
5.5 Portée et limites des méthodes d'évaluation sanitaire : un monde d'incertitudes .....	115
5.6 Incertitudes scientifiques et protection de la santé publique .....	120
5.7 Conclusion .....	126

CHAPITRE VI.....	128
GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS ET SANTÉ ENVIRONNEMENTALE AU QUÉBEC: LA SANTÉ DES COMMUNAUTÉS EST-ELLE PROTÉGÉE? .....	128
6.1 Introduction .....	128
6.2 Gouvernance dans les domaines de la gestion des déchets et de la santé environnementale : sa mise en œuvre à travers le jeu des acteurs .....	131
6.3 Failles dans le processus d'élaboration et d'application réglementaire .....	137
6.4 Conclusion .....	143
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	146
ANNEXE A .....	155
GUIDE D'ENTRETIEN .....	155
ANNEXE B .....	157
FORMULAIRE DE CONSENTEMENT .....	157
ANNEXE C .....	159
FICHE MODÈLE POUR LA DESCRIPTION DES ACTEURS.....	159
RÉFÉRENCES .....	160

## RÉSUMÉ

L'action publique environnementale au Québec a évolué depuis les années 1970. Dorénavant, les principes de gestion intégrée s'entrecroisent aux principes néolibéraux - centrés sur la rationalisation et l'économie de marché - ainsi qu'aux principes de démocratie participative. L'action publique dans le secteur de la gestion des déchets confère un champ de recherche des plus intéressants. En effet, divers processus participatifs ont été institutionnalisés, depuis les années 1990, dans lesquels les acteurs sociaux et les citoyenNEs peuvent participer. Cette recherche, menée à l'enseigne de la sociologie des organisations, décrit le système acteur développé et analyse les facteurs influençant l'atteinte des objectifs des politiques publiques de gestion des déchets, à travers l'étude de neuf cas. Divers obstacles à la mise en œuvre des principes de gestion intégrée et de démocratie participative s'en dégagent.

Mots clés : gouvernance environnementale, action publique, politiques publiques, déchets, gestion intégrée, démocratie participative, démocratie délibérative, santé environnementale, empowerment.

## INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec a remanié ses politiques dans le secteur de la gestion des déchets, comme dans les autres champs du domaine public (Hamel, 2005; Lepage, 2005). Elles sont caractérisées par la décentralisation, une approche plus volontaire que coercitive et l'intégration des acteurs sociaux et de la société civile dans les structures décisionnelles. Cela implique une mobilisation des anciens et des nouveaux acteurs à tous les échelons - nationaux, régionaux et locaux. Il résulte de ces changements politiques une redistribution du partage des pouvoirs et une transformation de l'action publique et de la gouvernance dans le domaine de la gestion des déchets.

Ainsi, l'action publique en environnement serait dorénavant davantage centrée sur la négociation et la délibération entre les acteurs; elle serait passée d'un type de négociation mono-acteur à un type de négociation multi-acteurs (Bibeault, 1997; Dorcey et McDaniels, 2001; Lascoumes et Le Bourhis, 1998a; Lepage, 2005; Simard, 2003). La gestion intégrée suppose une scène partagée par plusieurs acteurs également détenteurs de la légitimité à dire l'intérêt général, qui permettrait la mise en équivalence et la confrontation des différentes définitions. Les acteurs de l'action publique dans le domaine des déchets se multiplient – État, compagnies privées dont plusieurs multinationales, municipalités, écologistes et citoyenNEs.

L'action publique dans le secteur de la gestion des déchets constitue un champ de recherche des plus intéressants. À l'enseigne de la nouvelle gouvernance environnementale, les politiques publiques fondées sur les principes de gestion intégrée incluent divers processus délibératifs dans lesquels les acteurs sociaux et les citoyenNEs peuvent participer.



En fait, on retrouve dans le domaine de la gestion intégrée des déchets tous les éléments de configuration de la nouvelle gouvernance environnementale : enchevêtrement des responsabilités entre les multiples paliers politiques, mobilisations citoyennes et écologistes contre les projets d'établissement et/ou de lieux d'élimination des déchets, anciens et nouveaux instruments politiques permettant aux acteurs sociaux et aux citoyenNEs de participer directement.

Dans la nouvelle configuration institutionnelle, axée sur la décentralisation, connaît-on la manière dont les divers acteurs impliqués – élus, fonctionnaires, industriels, écologistes et citoyens - s'y prennent pour réguler la gestion intégrée des déchets? Cette recherche vise principalement à répondre à cette question. Plus précisément, le but de cette recherche consiste à améliorer les connaissances empiriques sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de gestion intégrée des déchets et à cerner les obstacles qui nuisent à l'atteinte de leurs objectifs en étudiant la gouvernance dans ce domaine. Pour atteindre ce but, trois questions ont guidé cette recherche : 1) comment prend forme la nouvelle gouvernance dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé environnementale en matière de gestion des déchets?; 2) quels sont les obstacles à l'atteinte des objectifs des politiques publiques liées à la gestion intégrée des déchets mises en place? 3) comment le gouvernement québécois parvient-il à protéger la santé publique des sources de contamination environnementale que représentent les lieux d'élimination des déchets? Ces questions de recherche s'inscrivent dans le champ de la sociologie de l'environnement.

Nous avons fait appel dans cette recherche, à l'analyse stratégique, qui fonde sa méthode sur l'approche système-acteur, une branche de la systémique (Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1994). Les entretiens semi-directifs de cette recherche ont été réalisés entre 2004 et 2006 auprès de 47 acteurs impliqués dans neuf cas de projets d'élimination des déchets au Québec.

Cette thèse est divisée en six chapitres. Le premier chapitre trace un portrait de l'évolution de la gestion des déchets depuis les années 1970; des changements qui en résultent. Le second chapitre expose le cadre théorique et la méthodologie de recherche utilisés. Le troisième chapitre brosse le portrait de la mise en œuvre de la gouvernance dans le domaine de la gestion des déchets au Québec à travers la description du système d'action concret développé par les acteurs en fonction de trois éléments du contexte politique actuel qui, notamment, le structurent: la déréglementation, la décentralisation et les fusions municipales.

Le quatrième chapitre explique comment l'intégration des écologistes et de la société civile dans les processus décisionnels a permis de modifier le système d'action concret développé autour de la gestion des déchets. Le cinquième chapitre décrit le système mis en place pour réguler les risques pour la santé des populations et des écosystèmes provenant des lieux d'élimination des déchets. Le sixième chapitre questionne la gouvernance actuelle en matière d'environnement et de santé environnementale par rapport à sa capacité de protéger la santé publique des risques toxicologiques émanant des lieux d'élimination des déchets. Finalement, un bilan de la recherche est dressé ainsi que les principales conclusions qui s'en dégagent.

## CHAPITRE I

### PROBLÉMATIQUE

#### **1.1 Enjeux environnementaux, économiques et sociopolitiques liés à la gestion des déchets**

La problématique de la gestion des matières résiduelles appelées couramment déchets ne date pas d'hier. Dès qu'il a abandonné le mode de vie nomade pour se tourner vers la sédentarité, l'humain a été confronté à celle-ci principalement pour des raisons sanitaires. Déjà 500 avant J.C., Athènes aurait été la première ville à enfouir les matières résiduelles produites par sa population dans un lieu spécifique (DeLong, 1993). L'accroissement démographique et le développement de la société de consommation ont modifié sensiblement l'ampleur de la problématique. Ainsi, depuis la révolution industrielle, les sociétés occidentales sont confrontées à une croissance exponentielle de la quantité et de la variété de déchets générés. Au Québec, par exemple, l'adoption, depuis 1989, de la politique sur la gestion intégrée des déchets solides, visait à réduire à la fois la production de déchets et la proportion de ceux envoyés à l'élimination. Or, on constate plutôt le phénomène inverse. En effet, de 1994 à 2004, la quantité de déchets générés est passée de 7 003 000 à 11 388 000 tonnes métriques (tm) et la quantité de déchets envoyés à l'élimination a augmenté de 5 029 000 à 6 454 000 tm (Québec, 2000, 2006a).

Les enjeux économiques sont importants – les recettes liées à la gestion des déchets pour 2002 s'établissait à plus de 4,1 milliards pour le secteur privé et à plus de 875 millions pour le secteur public (Canada, 2004). De plus, de nombreuses études ont mis en évidence certains risques environnementaux et sanitaires pour les

communautés environnantes exposées aux émissions des lieux d'élimination des déchets - incinérateurs et lieux d'enfouissement sanitaire, y associant notamment : des effets néfastes sur les systèmes reproducteur, neurologique, immunitaire ainsi que des cancers et des risques psychosociaux (Commoner et al., 2000; Crighton et al., 2003 ; Elliot et al., 2004 ; Floret et al., 2003; Ikonoumou et al., 2002; Katami et al., 2002; Knox, 2000; Minichilli et al., 2005; NRC, 2000; Viel et al, 2000; Wilson et al., 2004).

Au niveau sociopolitique, le gouvernement du Québec a remanié ses politiques dans le domaine de la gestion des déchets, comme dans les autres champs du domaine public (Hamel, 2005; Lepage, 2005). Elles sont dorénavant davantage décentralisées, utilisent davantage l'approche volontaire que coercitive et intègrent davantage les acteurs sociaux et les citoyenNEs dans les structures de prises de décisions. Cela implique une mobilisation des anciens et des nouveaux acteurs à tous les échelons - nationaux, régionaux et locaux. Il résulte de ces changements politiques une redistribution du partage des pouvoirs et une transformation de l'action publique et de la gouvernance dans le domaine de la gestion des déchets. Avant de tracer un portrait de l'évolution de la gestion publique dans ce champ de la protection de l'environnement, certaines notions clés seront définies afin de mieux situer l'objet de cette recherche.

## **1.2 Des politiques publiques à la gouvernance**

Quand on parle de politiques publiques les définitions classiques réfèrent à l'action des autorités publiques via un programme gouvernemental dans un secteur donné de la société : l'environnement, la santé, etc. (Meny et Thoenig, 1989 ds Massardier, 2003, p. 2). Les analyses des politiques publiques qui se contentent de cette définition n'étudient sensiblement que l'action des gouvernants élus et de l'administration. Cette rationalité descendante sous-entend que l'État est externe à la société - il pense pour elle; il est un instrument de réforme au nom d'un intérêt

général supérieur déterminé isolément de la société (Massardier, 2003). Selon les conceptions premières des politiques publiques, les gouvernements impulsent l'action; ils arbitrent au nom de l'intérêt général; ils agissent selon une logique linéaire et cohérente empreinte de l'esprit de prévision (Gaudin, 2004). Les processus décisionnels conçus suivent ce raisonnement, ils doivent respecter un enchaînement logique, une séquence reliant de manière linéaire les orientations, la mise en œuvre et les résultats escomptés. Cette perception a toujours été réductrice et, en réalité, les autorités publiques n'ont jamais définies, ni conduites les choix collectifs seules (Gaudin, 2004).

La notion d'action publique sous-tend que l'élaboration des politiques publiques est la résultante des actions non pas uniquement des acteurs étatiques, mais également des autres acteurs sociaux : économiques, société civile, etc. Elle renvoie donc plutôt à la capacité des autorités à faire des politiques publiques en «gérant» l'action collective des acteurs, en faisant tenir ensemble, non plus par l'autorité mais par la prise en compte de la rationalité d'action des acteurs (Massardier, 2003, p. 85). La notion d'action publique permet en quelque sorte d'analyser différemment les politiques publiques en tenant compte davantage des rapports entre l'État et la société. Un des nouveaux éléments qui a conduit d'ailleurs à en formuler une nouvelle compréhension est l'entrée de la société civile ou des «publics» dans l'arène (Massardier, 2003, p. 89). En effet, ceux qui n'étaient, il n'y a pas si longtemps, considérés comme de simples «administrés» sont devenus des acteurs importants (Rui, 2005). Ceci a transformé le jeu politique : les projets publics sont systématiquement contestés; les citoyenNEs remettent en cause l'expertise des «technocrates» et leur entrée en scène contribue à territorialiser l'action publique – phénomène décuplé par la décentralisation des pouvoirs.

La notion de gouvernance voisine celle d'action publique. En fait, les écrits sur l'action publique et la gouvernance ne permettent pas de distinguer clairement ces deux notions. Pour Le Galès (1995), la notion de gouvernance renvoie aux interactions entre l'État et la société et aux modes de coordination pour rendre

possible l'action publique (Le Galès, 1995, p. 59). Malheureusement, il ne définit pas ce qu'il entend par action publique. Lafaye (2001) mentionne dans un texte sur la gouvernance :

«Deuxièmement, s'agissant de l'action publique, elle ambitionne de rendre compte aussi bien des nouvelles formes de régulation locale (Le Galès, 1995; Stoker, 1995; Andrew et Goldsmith, 1998), étatique (Merrien, 1998), internationale (Smouts, 1998; Hewitt de Alcantara, 1998) que planétaire (Valaskakis, 1998)» (Lafaye, 2001, p. 57).

Le remplacement de « gouvernance » et d'action publique à des concepts tels que « gouvernement » ou « gestion » est révélatrice d'une évolution dans l'exercice du pouvoir. Ces deux notions se distinguent du concept traditionnel de « gouvernement», qui reste associé à une forme organisée, rationnelle et cohérente du pouvoir. La gouvernance renvoie à un processus de coordination qui permet à l'exercice des autorités publiques de s'effectuer aux niveaux national, régional et local en intégrant différents réseaux d'acteurs (Stoker, 1998). Elle se traduit concrètement par une participation accrue de la société civile à l'élaboration des décisions et à leur mise en œuvre (Sarrasin, 2005). Puisque la notion de gouvernance réfère sensiblement aux mêmes éléments théoriques que celle d'action publique, nous utiliserons l'un ou l'autre terme dans notre texte.

Les notions d'action publique et de gouvernance réfèrent donc à un changement dans la façon d'exercer la démocratie. Dans les sociétés industrielles, les pratiques de démocratie participative côtoient dorénavant celles liées à la démocratie représentative. La mise en œuvre de pratiques de démocratie participative vise à répondre au constat d'un déficit dans le régime démocratique représentatif, dans lequel la société civile accepte de déléguer son pouvoir aux élus et à leurs administrateurs (Sarrasin, 2005). La perte de confiance de la société civile envers les autorités politiques a entraîné les gouvernements de la majorité des pays industrialisés à instaurer ces mécanismes de démocratie participative afin de rebâtir leur légitimité. Ceci se traduit concrètement par l'intégration de mécanismes de

participation de la société civile dans les procédures décisionnelles menant à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques – notamment celles relatives à la protection de l'environnement (Gauthier, 1998). Les lieux de concertation, les audiences publiques et autres formes de participation institutionnalisée constituent des espaces délibératifs dans lesquels les citoyens sont conviés, par-delà le mandat représentatif donné aux élus.

Plusieurs auteurs se sont questionnés sur l'évolution de ces mécanismes de participation de la société civile et ont tenté d'en évaluer leur portée. Selon Dorcey et McDaniels (2001), l'échelle de Sherry Arnstein, bien que datant de 1969, sert encore de référence à ce sujet en permettant de discriminer les mécanismes participatifs en fonction du degré de pouvoir accordé à la société civile (tableau 1.1).

Tableau 1.1 Degré de pouvoir accordé à la société civile selon les mécanismes participatifs (par ordre décroissant)

Degré de pouvoir		Mécanismes participatifs
Catégorie A - Démocratie participative maximale	1. Contrôle des citoyens 2. Pouvoir délégué 3. Partenariat	Conseil communautaire Cogestion Négociation des règlements Dialogue sur les politiques
Catégorie B – Participation de pure forme	4. Apaisement 5. Consultation 6. Information	Comité consultatif Conférence de recherche du consensus Jury des citoyens Audiences publiques
Catégorie C – Non participation	7. Thérapie 8. Manipulation	Groupes témoins Enquêtes Programmes d'information

D'après Arnstein, Sherry R. 1969. «A Ladder of Citizen Participation». *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, no. 4, p. 216-224.

Les principales notions théoriques présentées, nous décrivons dans la prochaine section l'évolution de la gestion de l'environnement depuis les années 1970 à aujourd'hui.

### 1.3 L'époque de la gestion sectorielle de l'environnement

C'est vers la fin des années soixante, sous la poussée des mouvements écologistes et de certaines instances internationales, que le public commence à prendre conscience de la raréfaction des ressources, de la dégradation de l'environnement et de leurs nombreux effets en cascades sur la santé humaine (Allemand, 1999; Dunlap et Mertig, 1992; Forget et Lebel, 2001; Guay, 1994; Vaillancourt, 1982; 1992). Prémices des courants de recherche en santé environnementale et en écotoxicologie qui établiront des liens entre la contamination de l'environnement et celle des êtres vivants qui y vivent, plusieurs recherches commencent à dévoiler les effets pernicioeux de la pollution sur la santé faunique et humaine (Colborn et Clément, 1992, Crisp et al. 1997; Vandelac et Bacon, 1999). Cette époque correspond également aux revendications initiales pour la démocratisation participative de la gestion publique, à travers l'ouverture des structures politiques aux divers acteurs sociaux ainsi qu'aux citoyenNEs (Hamel, 2005).

Ces revendications popularisées portent fruit, le gouvernement québécois adopte, en 1972, une loi sur la protection de l'environnement et crée, en 1978, un ministère de l'environnement ainsi qu'une procédure d'évaluation environnementale, incluant un mécanisme de consultation publique (Baril, 2006; Lamontagne, 2005; Lepage, 1997). Cette loi et ses dispositifs réglementaires serviront également de balises pour protéger la santé humaine de la contamination environnementale, et renforcer ainsi ce domaine de recherche alors encore en émergence à l'époque et qui deviendra une spécialité : la santé environnementale.

C'est ainsi, que jusqu'en 1996, l'évaluation du risque toxicologique pour la santé humaine d'origine environnementale fût sous la responsabilité du ministère de l'environnement (Gélinas et al, 2000), et cela même si selon la *Loi sur la santé publique* cette responsabilité aurait semblé incombée davantage au ministère de la santé. Les liens entre la qualité de l'environnement et de la santé publique démontrés scientifiquement, les politiques publiques et les recherches en santé



commencent à évoluer vers une approche écosystémique de la santé (Forget et Lebel, 2001). A l'époque, la gestion de l'environnement se structure dans un contexte sociopolitique fortement influencé par une certaine conception du développement contrôlé par un gouvernement garant de l'intérêt général et centralisé dans lequel les outils réglementaires prédominent (Hamel et al., 1999; Lepage, 2005). Dans de telles sociétés, les lois du marché devraient prétendument freiner la consommation d'une ressource rare et la technologie devrait corriger les problèmes écologiques. Les ressources naturelles sont considérées comme illimitées et gratuites et les capacités de support des écosystèmes ne sont pas prises en compte (Mundler, 1997). On vise à tirer un maximum de profits sans autres considérations environnementales ou sociales. Un tel modèle au développement des économies occidentales, en justifiant et renforçant la seule maximisation des profits, mène à l'exclusion des impacts environnementaux (Rist, 1996).

En effet, l'équilibre du marché s'établit selon des prix qui n'intègrent pas les effets externes ou «externalités» de l'activité économique susceptibles de nuire à la qualité de vie des communautés – l'environnement, la santé publique, les autres usages, etc (Costanza et al., 1997; Haener et Adamowicz, 2000). Les pouvoirs publics sont alors amenés à négliger les impacts environnementaux (Barouch, 1989), en contradiction avec leur rôle de protection du bien commun. Les coûts de ces externalités - non comptabilisés dans les budgets nationaux, mais assumés à même les fonds publics et donc par les citoyens – ont fait l'objet de nombreux travaux critiques en sciences économiques à partir des années 1990, au point de constituer un nouveau champ d'étude (Barouch, 1989; Bulte et Van Kooten, 2000; Costanza et al. 1997; Gatto et De Leo, 2000; Haener et Adamowicz, 2000). En outre, la gouvernance de l'environnement est structurée selon un mode de gestion sectoriel, alors que le processus décisionnel privilégié est le niveau national, plutôt que régional et local, au point de faire souvent primer «l'intérêt national» au détriment des intérêts régionaux et locaux et cela sans réelle concertation (Barraqué, 1995; Lepage, 2005).

Autre caractéristique de ce mode de gestion, l'environnement est décomposé, de façon à isoler les problèmes (Barouch, 1989). Cette façon de faire vise à traiter les problèmes environnementaux rapidement, de façon technique et quantitative, selon une logique déductive. Trois langages formalistes sont privilégiés : économique, scientifique et réglementaire. Ces langages jugés « universels » s'appliqueraient à tous les problèmes environnementaux et proposeraient un cadre transcendant les acteurs et les contextes (Barouch, 1989). L'utilisation de ces langages a eu pour conséquence de dévaloriser, voire d'écarter les connaissances empiriques de l'environnement par les populations locales.

Cette logique économique de la gestion sectorielle se double d'une certaine conception bien particulière de la science qui, « en tant qu'outil apolitique et objectif », permettrait d'améliorer la qualité et l'efficacité du processus décisionnel des politiques publiques (Hamel, 1996). Les décisions relatives aux politiques publiques de protection de l'environnement pourraient alors être perçues comme neutres et exemptes d'influence politique. Comme la gestion sectorielle s'appuie sur une conception traditionnelle de l'État, qui en faisant respecter la loi est perçu comme le garant de l'intérêt général, les outils légaux sont donc privilégiés (Lascoumes et Le Bourhis, 1998a).

La négociation qui accompagne la protection de l'environnement dans la gestion sectorielle est majoritairement de type mono-acteur (Barouch, 1989; Fourniau, 1997; Massardier, 2003). Ce type de négociation s'établit lorsqu'un seul groupe d'individus, disposant d'une forte légitimité, impose sa conception des milieux naturels. Ce groupe détient une autorité légale et ses décisions devraient traduire l'intérêt général (Lascoumes et Le Bourhis, 1998a). Pour ce faire, il cherche à se saisir des problèmes et à arbitrer par des langages formalisés de nature économique, technique et réglementaire, les logiques divergentes de plusieurs groupes d'acteurs.

Ainsi, le processus décisionnel est caractérisé par le nombre limité d'acteurs conviés et par l'absence de méthodologie formalisée et de procédures permettant l'intégration de nouveaux acteurs (Lascoumes et Le Bourhis, 1998a). Il s'ensuit une négociation discrète avec les défenseurs des intérêts privés qui se caractérise par le silence gardé sur les échanges survenus entre les acteurs, qui généralement se limitent aux fonctionnaires des différents paliers de gouvernement et aux acteurs économiques (Massardier, 2003). La prise de décision se concrétise alors par la multiplication des « faits accomplis » de l'État, conçus délibérément ou perçus comme tels par les autres acteurs exclus du processus décisionnel (Barouch, 1989). Pour légitimer ses décisions, l'État emploie donc une rhétorique auto-justificative, qui prend la forme d'études écrans rédigées dans un jargon scientifique et technique difficile à comprendre pour l'ensemble de la population. Enfin, la gestion sectorielle se caractérise par une planification des activités humaines à court terme qui a souvent pour effet de forcer les institutions responsables de la gestion de l'environnement à réagir sur le coup à chaque problème qui se présente, les plaçant alors dans un contexte de crise permanente (Jourdain, 1994).

#### **1.4 Développement durable et gouvernance environnementale : l'ère de la gestion intégrée**

A partir des années 1980, l'évolution du contexte sociopolitique et économique entraîne un changement important en matière de gestion environnementale. Tout d'abord, les espaces politiques internationaux influencent de plus en plus les politiques nationales (Jessop, 1998; Massardier, 2003). Comme plusieurs problématiques environnementales traversent les frontières – polluants organiques persistants (POP), pollution atmosphérique, changements climatiques pour ne nommer que ceux-ci - ils s'ajoutent aux paliers politiques traditionnels – national, provincial, régional et local (Paehlke, 2001; Parson, 2000).

Certaines revendications du mouvement écologiste ainsi que les fondements des théories et des pratiques du développement commencent à être sérieusement discutés sur la scène internationale. Citons, par exemple, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) qui, en 1983, popularisa le concept de développement durable au niveau mondial (Allemand, 1999; Gendron, 2004; Mundler, 1997). Le rapport Brundtland - intitulé « Notre avenir à tous »; servit ensuite de référence au premier Sommet de la terre à Rio en 1992 (CMED, 1988). Il y est question, notamment, d'un développement capable de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (CMED, 1988). Quoique cette définition soit la plus répandue, l'interprétation la plus courante dans la revue de la littérature sur la gestion de l'environnement se rapporte à un développement incluant les dimensions sociale, environnementale et économique (Beckley et al. 2002; Forget et Lebel, 2001; Lackey, 1998; McGregor, 2002; Sexton, 1998).

Quoique que le concept du développement durable ait une volonté d'intégrer la protection de l'environnement au développement - plusieurs critiques demeurent. Selon plusieurs auteurs, la notion de développement durable ne serait qu'une reformulation des théories économiques classiques sur lesquelles se fondent le développement classique (Colby, 1991; Mundler, 1997). Il est également très critiqué en raison du caractère flou d'une telle définition laissant une large place à l'interprétation (Bisaillon et al., 2005; Mundler, 1997; Rist, 1996).

Néanmoins, le développement durable s'est imposé comme une notion incontournable dans le discours de tous les acteurs sociaux. Elle a ainsi contribué à redéfinir le cadre de référence et les politiques des organisations gouvernementales nationales et internationales (Canada, 2002, 2003; Forget et Lebel, 2001; OCDE, 2001; PNUD, 2002).

### **1.5 Montée du secteur privé dans la gestion publique**

Au cours de la même période, on observe dans les pays développés, le dépérissement de l'État-providence (Filion, 1996 ; Gibbs et Jonas, 2000; MacKinnon, 2000), ainsi que la perte du monopole et de la légitimité de nombreux gouvernements de pouvoir parler au nom de l'intérêt général (Bonanno, 2000 ; Lepage, 2005 ; Massardier, 2003). L'acteur gouvernemental modifie même sensiblement son tir en s'associant davantage, pour la gestion de l'environnement, au secteur privé et de façon plus marginale aux milieux communautaires.

Déjà, la crise économique du milieu des années 1970 annonçait la fin de l'État providence et son remplacement par un nouveau régime d'accumulation - le néolibéralisme (Filion, 1996; Muller, 2000). Cette montée du néolibéralisme se concrétise notamment par de nouveaux modes de circulation du capital, où les villes sont appelées à assumer des responsabilités, qui l'étaient auparavant par les échelons supérieurs de l'État, et ce, même si elles manquent de ressources et d'expérience (Gibbs et Jonas, 2000; Hamel, et al., 1999; Le Galès, 1995). Cela est présenté comme l'un des facteurs explicatifs d'une volonté de recours grandissant au partenariat entre les secteurs public et privé – forme de privatisation – depuis les années 1990 (Carter et Mueller, 2002; Hamel et Vaillancourt, 1996).

Renforçant la domination des valeurs véhiculées par l'acteur économique, la majorité des administrations publiques choisissent d'imiter le secteur privé en calquant leur fonctionnement sur celui-ci et se tournent, notamment, vers l'approche managériale pour «rationaliser» leur mode de gestion (Carter et Mueller, 2002; Chandler et al., 2002; Farnham et Horton, 1993). Dès lors, les services publics misent davantage sur le marché pour allouer les ressources et fournir l'aide sociale. Cette «nouvelle» approche diffère profondément de l'approche d'intervention centralisée de l'État doublée d'une éthique du service public, qui prévalait depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Rappelons que l'approche interventionniste s'appuyait sur un compromis social solide à trois pôles : une économie mixte, un État-providence fort et un consensus politique et social basé sur ce compromis (Hamel et al., 1999). Les principes qui servaient de fondements à l'intervention de l'État – nécessité d'une redistribution collective, reconnaissance des droits sociaux et de l'égalité politique – sont graduellement remplacés depuis les années 1990 par d'autres valeurs – la logique des marchés, l'individualisme et les inégalités sociales. Dorénavant, les décideurs politiques privilégient les marchés, au détriment des politiques, pour servir dit-on les intérêts publics (Farnham et Horton, 1993, p. 14).

Ces changements ont eu de nombreuses conséquences sur les organisations gouvernementales et municipales. Citons, par exemple, la décentralisation des fonctions et la réduction des ressources qui s'accompagnent d'une demande d'intervention croissante des pouvoirs publics, forçant alors les fonctionnaires à faire plus avec moins. Plus récemment, au niveau municipal, le mouvement de fusion des municipalités est venu chambarder le système politique en place et l'équilibre des pouvoirs en présence, particulièrement au niveau de la démocratie locale directe (Faure, 2003; Hamel, 2005).

La montée du secteur privé dans les questions publiques a déséquilibré sensiblement l'équilibre des pouvoirs. Ainsi, en 2000, 51 entreprises multinationales et seulement 49 pays figuraient parmi les 100 premières entités mondiales possédant le plus haut PIB (Champion et Gendron, 2005). L'influence du secteur privé - particulièrement des multinationales - dans le système politique actuel, est tout de même limitée par certaines mobilisations citoyennes qui s'opposent à la domination des valeurs néolibérales (Cotnoir et al., 1999a; Mormont et Bertrand, 2000 ; Séguin et al, 1995a; Tremblay, 2003). Cette crise du monopole et de la légitimité de parler au nom de l'intérêt général (Hamel, 1996; Lafaye, 2001) force les pouvoirs publics à tenir compte des revendications du secteur communautaire et de la société civile en intégrant à la gestion environnementale des mécanismes participatifs.

## **1.6 Intégration de mécanismes participatifs dans la gestion de l'environnement**

Plusieurs mouvements sociaux, dont le mouvement écologique, remettaient en cause certains principes qui servaient de base aux politiques publiques des années 1960 et 1970 (Dunlap et Mertig, 1992; Hamel, 1997; Vaillancourt, 1982, 1992). Au Québec, ces mouvements ont notamment remis en question les structures bureaucratiques centralisées, rigides et sectorielles rendant inefficaces les moyens mis en œuvre par l'État pour répondre adéquatement aux demandes sociales et environnementales (Gauthier, 1998; Hamel, 1996; Mercier, 1997). La démocratie représentative rencontre alors des obstacles. Les élus des différents paliers politiques doivent compter dorénavant avec des acteurs sociaux et des citoyenNEs qui contestent leur manière de développer la société et d'aménager le territoire (Blanc, 2005; Rui, 2005; Simard, 2003).

Les «simples citoyenNEs» commencent à s'organiser. Selon Vaillancourt et al. (1999), l'émergence des comités de citoyens en matière de protection de l'environnement, à partir des années 1980, résulterait des orientations des groupes écologistes qui ont alors centré leurs interventions au niveau des pouvoirs publics pour tenter d'influencer la formulation des politiques environnementales ainsi que la réglementation. Ces comités de citoyens se forment parce qu'ils ont l'impression que leur milieu de vie est menacé – que leur droit à un environnement sain n'a pas été respecté - et qu'ils n'ont pas été consulté. Dziedzicki (2005) observe que cette menace perçue par les citoyenNEs résulte d'un bris des règles d'usage d'un territoire qui prévalaient jusqu'alors dans la gestion d'un territoire. Ainsi, un projet comportant des risques environnementaux et sanitaires est souvent perçu comme une menace, qui source de tension, contribuera à déclencher le conflit et finalement la mobilisation citoyenne (Cotnoir et al, 1999a).

L'imposition d'une menace environnementale potentielle, perçue comme une injustice sociale a contribué à stimuler la participation - au jeu politique environnemental – d'acteurs, dits profanes, qui jusqu'alors n'avaient pas de «droit de parole». Ajoutant à la trame des revendications de démocratie locale, plusieurs pouvoirs locaux contestent également les rapports entretenus entre l'État et eux – entre les centres et les périphéries - entre ce qui est avancé comme étant de l'ordre de «l'intérêt général» qui s'opposerait aux «intérêts particuliers» des communautés locales (Dziedzicki, 2005; Lepage, 2005) .

Groupes sociaux, citoyens et pouvoirs locaux revendiquent donc leurs droits à prendre part davantage au processus décisionnel et militent pour une plus grande transparence de la gestion publique en matière d'environnement. Ces revendications, propres aux tenants d'une démocratie participative et locale, réfèrent également à la mise en oeuvre du concept de subsidiarité dans les politiques publiques. Ce concept se traduit concrètement, au niveau organisationnel, par l'application des politiques par le niveau de gouvernement qui est le plus près de l'action; par la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même (Mercier, 1997). Par exemple, les niveaux régionaux et provinciaux ne devraient intervenir qu'au moment où le niveau local ne puisse suffire seule à la tâche.

Dans ce contexte sociopolitique en transformation, le gouvernement du Québec a dû tenir compte de ces nouvelles données sociales et économiques dans le remaniement des ses politiques publiques. Ceci s'est traduit notamment par un mouvement de décentralisation et de déréglementation ainsi que par l'intégration des acteurs sociaux et des citoyenNEs dans certaines structures de prises de décisions (Hamel, 2005; Lepage, 2005). Il en est résulté une redistribution du partage des responsabilités et une révision de la configuration institutionnelle (Hamel, 1997), impliquant, notamment au plan de la gestion de l'environnement, une mobilisation d'anciens et de nouveaux acteurs à tous les échelons : nationaux, régionaux et locaux.



## **Gestion intégrée de l'environnement**

L'émergence des approches de gestion de l'environnement survient donc dans un contexte sociopolitique relativement éclaté où se côtoient un fort mouvement néolibéral et un mouvement populaire et communautaire qui prônent une société basée sur l'équité sociale et environnementale. En réalité, le contexte sociopolitique ne peut être réduit à une telle simplification, car il existe une gradation des valeurs idéologiques allant d'un camp jusqu'à l'autre. Cependant, de camper ainsi les positions permet de cerner plus rapidement les principes qui se confrontent. Le concept de développement durable apparaît donc comme un compromis entre ces valeurs que tente de mettre en oeuvre les pouvoirs publics.

Parallèlement, aux débats sur la mise en œuvre du développement durable, ont émergé les approches de gestion intégrée, de gestion écosystémique et de gestion participative (Barraqué, 1997; Borrini-Feyerabend et al., 2000; Gareau et Lepage, 2005; Jourdain, 1994; Lascoumes et Le Bourhis, 1998b; Lepage et al., 2003). Ces différents types de gestion de l'environnement développés depuis vingt ans partagent, malgré certains traits différents, des caractéristiques communes. Lors de leur apparition, la gestion intégrée misait avant tout sur la concertation et sur la négociation entre les parties prenantes, la gestion participative s'appuyait sur l'implication des communautés locales alors que la gestion écosystémique se fondait avant tout sur la prise en compte de la résilience des écosystèmes et des interactions entre leurs constituantes (Borrini-Feyerabend et coll., 2000; Environnement Canada, 1996; Gareau, 2005; Lepage et al., 2003).

Ces différences conceptuelles initiales évoluent graduellement. En effet, elles reprennent aujourd'hui les thèmes communément véhiculés par la notion de développement durable, soit la prise en compte des dimensions écologiques, économiques et sociales et. Au Québec, notamment dans le domaine de la gestion des déchets, c'est l'approche de gestion intégrée qui est généralement utilisé pour qualifier les alternatives à la gestion sectorielle de l'environnement, et c'est donc

cette expression que nous utiliserons dans ce texte. A la différence de la gestion sectorielle, la gestion intégrée vise à inclure et articuler entre eux plusieurs éléments (Gareau, 2000; Jourdain, 1994; Lang, 1986; Tomalty et al., 1994):

- le maximum d'acteurs concernés;
- le savoir local lors du processus décisionnel;
- l'harmonisation des unités organisationnelles de l'appareil gouvernemental;
- le principe de subsidiarité;
- le principe de multidisciplinarité, d'interdisciplinarité et de flexibilité dans le processus décisionnel et le processus de recherche qui l'accompagne;
- l'organisation des politiques publiques et des recherches scientifiques qui se basent sur les échelles spatiales naturelles;
- la planification des actions à long terme.

Alors que dans les années 1970 et 1980, la gouvernance environnementale était fondée sur une approche sectorielle et réglementaire, l'une des tendances des gouvernements est de s'en remettre à la concertation entre les acteurs sociaux et aux capacités d'action des communautés locales (Lepage et al., 2003; Williams, 2004). Régionalisation, déréglementation, approche volontaire, concertation, négociation et délibération sont dorénavant les principes maîtres de la nouvelle configuration. Fruits de cette tendance se sont multipliés des structures institutionnelles au travers lesquelles les acteurs sociaux et les citoyenNEs peuvent participer à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales : audiences publiques, conseils régionaux de l'environnement (CRE), comité zones d'intervention prioritaire (ZIP), comité de gestion par bassin versant, comité de surveillance et/ou de suivi environnemental, etc. (Chouinard, 1998; Gareau, 2000; Gagnon et al., 2002; Lepage et al., 2003). Ces exemples d'initiatives multipartites ne sont qu'un nombre restreint des nouveaux outils politiques d'institutionnalisation du débat public en environnement.

Au plan théorique, la création de tels espaces délibératifs, en invitant les citoyens à prendre part directement à la gestion environnementale, à exposer leur point de vue et à le confronter à d'autres, devrait augmenter la capacité réflexive des citoyenNEs et stimuler la vie démocratique (Rui, 2005). Bien que ne faisant pas l'objet de cette recherche, ceci rejoint diverses théories de l'apprentissage, selon lesquelles, ces espaces démocratiques sont considérés comme lieux d'apprentissage, permettant à certains acteurs de s'approprier les outils procéduraux pour mieux saisir les enjeux des problèmes posés et/ou pour mieux développer leurs argumentations (De Carlo, 2005; Duran et Thoenig, 1996; Turcotte et Dancause, 2002; Tremblay, 2005).

Il serait toutefois réducteur de limiter l'objectif de telles procédures aux seuls enjeux d'apprentissage, en excluant leur rôle clé dans l'amélioration de la protection de l'environnement et le renforcement de l'influence réelle des acteurs sociaux et des citoyenNEs – jusqu'alors marginalisés auparavant dans les procédures décisionnelles. Comme le dit si bien De Carlo (2005), «sans influence sur les décisions, il n'y a pas de véritable démocratisation». Ainsi, la délibération devrait également permettre de limiter les formes de domination. En effet, théoriquement, selon Simard (2005), «la délibération au sein des processus décisionnels permettrait de rééquilibrer les rapports de force entre les groupes en décrétant un principe d'équivalence ou de symétrie entre les acteurs (Fourniau, 2001) afin de créer un langage commun et de produire de l'information nouvelle (Blondiaux et Sintomer, 2002; Petts, 2001)». La délibération pourrait donc théoriquement permettre – en devenant le fondement de la légitimité de la décision – de tendre vers l'intérêt commun.

Ceci rejoint également le postulat selon lequel la participation des acteurs sociaux et des citoyenNEs aux processus décisionnels renforcerait «l'empowerment», c'est-à-dire le renforcement des capacités de prise en charge des communautés locales (Côté et Gagnon, 2005; Fondacaro et Weinberg, 2002; Zimmerman et Rappaport, 1988). L'empowerment est un processus par lequel une communauté acquiert la maîtrise des moyens qui lui permettent de se conscientiser, de renforcer son

potentiel et de se transformer dans une perspective de développement, d'amélioration de ses conditions de vie et de son environnement. Ceci signifie un accroissement de son pouvoir d'influence sur le système politique – sur les projets qui peuvent modifier son milieu de vie (Laverack, 2001 ; Peterson et Zimmerman, 2004).

Conséquence de ces changements socio-politiques, l'action publique en environnement serait dorénavant davantage centrée sur la négociation et la délibération entre les acteurs; elle serait passée d'un type de négociation mono-acteur à un type de négociation multi-acteurs (Bibeault, 1997; Dorcey et McDaniels, 2001; Lascoumes et Le Bourhis, 1998a; Lepage, 2005; Simard, 2003). La gestion intégrée suppose donc une scène partagée par plusieurs acteurs également détenteurs de la légitimité à dire l'intérêt général, permettant ainsi la mise en équivalence et la confrontation des définitions concurrentes. Cette procédure de caractère conflictuel rendrait cependant possible l'insertion de nouveaux acteurs, la prise en compte des intérêts divergents et une plus grande circulation de l'information (Lascoumes et Le Bourhis, 1998a). Cette réactivation permanente du « point de vue général », lorsqu'elle domine les divergences entre les acteurs, serait la clé du succès de ce processus.

### **1.7 Changement de fonctions des connaissances scientifiques dans la prise de décision**

Un autre changement fondamental entre la gestion sectorielle et la gestion intégrée, c'est la conception du rôle de la science dans la résolution des problématiques environnementales. En effet, dans la gestion sectorielle, le gouvernement s'en remet surtout à la science dans le processus décisionnel pour que les décisions prises soient perçues comme neutres et exemptes d'influence politique (Stone et Levine, 1988). Cela prévaut particulièrement dans les décisions relatives aux politiques publiques de protection de l'environnement. Cependant, socialement,

l'utilisation de la science, en tant que moyen permettant de solutionner tous les maux environnementaux, a été décriée et remise en question, pour plusieurs raisons.

Premièrement, la population et les acteurs sociaux ont pris conscience des incertitudes scientifiques (Callon et al., 2001; Darnall et Jolley, 2004; Fischer, 2000; Roqueplo et al., 2000). Nombre de professionnels et de scientifiques ont d'ailleurs reconnu les limites des modèles prévisionnels constamment utilisés dans la planification de type sectoriel. La population a pris également conscience des rapports que les professionnels et les scientifiques peuvent entretenir avec le pouvoir (Fischer, 2004; Fourez, 1996; Mirenowicz, 2000). Plus souvent qu'autrement, les camps qui s'affrontent possèdent leurs propres experts, lesquels viendront confirmer le parti pris respectif des groupes d'intérêt qui se confrontent (Gareau et Lepage, 2005; Lepage, 2005).

De plus en plus, la population et les acteurs sociaux remettent en question «l'objectivité» des discours scientifiques (Fischer, 2004). C'est l'objectivité scientifique, en tant que valeur qui transcende les intérêts particuliers des chercheurs, qui a été remise en cause. Ce qui est notamment dénoncé, c'est l'inclination technocratique qui conduit les professionnels et les experts à se substituer aux débats publics et aux jugements des citoyens (Callon et al., 2001; Fisher, 2000; Hamel, 1997).

Ces remises en question sur la conception de la science et sur la façon d'aborder les problèmes de la recherche en environnement ont entraîné l'émergence d'une nouvelle vision du rôle de la science que l'on retrouve dans la gestion intégrée. La gestion intégrée reconnaît les failles et les limites de la science qui sont inhérentes à la société et à l'époque dans lesquelles elle s'insère. L'humain et ses activités y sont considérés comme une composante intrinsèque de l'écosystème (Forget et Lebel, 2001; Grumbine, 1994; Szaro et al., 1998). Ainsi, la prise en compte des

connaissances des sciences humaines y devient tout aussi importante que celles des sciences naturelles (Lackey, 1998).

La collecte des données et le processus décisionnel y sont considérés sous un angle multidisciplinaire et interdisciplinaire (Jollivet et Pavé, 1993), supposant une meilleure intégration de l'information et une plus grande coopération entre les fournisseurs d'information, profanes ou experts (Tomalty et al., 1994). Ainsi, le savoir local, traduisant une connaissance empirique des milieux par ses utilisateurs, est considéré ici comme étant autant nécessaire à la prise de décision que celui des experts (Barouch, 1989). Il y a donc complémentarité entre un niveau de langage qui, fondé sur une connaissance directe du milieu par les populations locales, traduit l'expérience locale et des niveaux de langages qui, conçus par des acteurs « spécialisés » font un travail de synthèse sur les questions scientifiques et le savoir-faire national pour médiatiser cette réalité au nom du plus grand nombre.

Comme la gestion intégrée reconnaît les limites et les incertitudes scientifiques, elle préconise une flexibilité dans le processus de recherche et de décision afin de faciliter l'intégration de nouvelles informations et une meilleure adaptation à la réalité (Canada, 1996; Tomalty et al., 1994). Par exemple, certaines dioxines - dont les principales sources sont les incinérateurs - sont si nocives pour la santé humaine qu'il n'y aurait pas de concentration minimale qui soit sans effets sur la santé, particulièrement au cours des premières phases de la vie, notamment lors du développement foetal et de l'allaitement maternel (Mackie et al., 2003).

C'est pourquoi la gestion intégrée adopte une démarche scientifique et une planification des actions à long terme qui se veulent préventives (Jourdain, 1994). On souhaite ainsi dépasser la vision prédominante de l'économie libérale en prévoyant les externalités et les effets cumulatifs du développement économique sur l'environnement et sur la santé publique. L'application du principe de précaution et de l'équité intergénérationnelle sont donc naturellement privilégiés (Forget et Lebel, 2001; Lackey, 1998; Parson, 2000). Enfin, pour tenir compte du caractère

écosystémique fort complexe de l'environnement, la gestion intégrée privilégie une organisation des politiques publiques et des recherches scientifiques qui prenne en considération ces caractéristiques, et qui tienne compte notamment des échelles spatiales et temporelles naturelles, des interactions entre les diverses composantes des écosystèmes ainsi que du maintien de leur intégrité et de leur capacité de régénération (Forget et Lebel, 2001; Leskinen et al., 2003; Russell-Smith et al., 2003; Tomalty et al., 1994). Le portrait de l'évolution de la gestion environnementale tracé, voyons en quoi la gouvernance dans le domaine de la gestion des déchets suit cette mouvance.

### **1.8 Évolution de la gestion publique des déchets**

Compte tenu, notamment, de ses impacts transfrontaliers sur la qualité de l'environnement et sur la santé publique, la gestion durable des déchets est devenue un sujet important dans l'agenda politique international depuis une quinzaine d'années (Gareau et al., 2006). Nombreuses sont les études mettant en évidence divers risques environnementaux et sanitaires pour les communautés environnantes exposées aux émissions des lieux d'élimination des déchets (incinérateurs et lieux d'enfouissement sanitaire), y associant notamment des effets néfastes sur les systèmes reproducteur, neurologique, immunitaire, ainsi que des cancers et des risques psychosociaux (Commoner et al., 2000; Crighton et al., 2003; Elliot et al., 2002; Floret et al., 2003; Ikonomou et al., 2002; Katami et al., 2002; Knox, 2000; Minichilli et al., 2005; NRC, 2000; Viel et al., 2000; Wilson et al., 2004).

Conséquemment divers outils juridiques et institutionnels de gestion des déchets ont vu le jour sur la scène internationale: convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination; convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants; convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance; Accord sur les mouvements

transfrontières de déchets dangereux et enfin le Chapitre 19 du Plan d'action 21 – Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques.

Ces consensus internationaux, donnant le pas, bon nombre de pays se sont dotés d'un cadre réglementaire pour mettre en œuvre les engagements pris. Bien que le champ de compétence en matière de gestion des déchets du Canada soit restreint, il l'intègre à travers divers outils légaux et institutionnels dont les principaux sont : la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et *L'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale* (Gareau et al., 2006). Les provinces - principales responsables dans ce domaine – ont adopté elles aussi des outils institutionnels et légaux pour encadrer la gestion intégrée des déchets.

C'est dans ce contexte que le Québec s'est doté de la *Loi sur qualité de l'environnement* et de d'autres outils institutionnels qui en émanent: *Politique de gestion intégrée des déchets solides*, règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, règlement sur la qualité de l'atmosphère, règlement sur l'enfouissement des sols contaminés, règlement sur les déchets dangereux, audiences du BAPE, comités de suivi et de surveillance, etc.. Parmi ces outils, un des plus importants est sans conteste la *Politique de gestion intégrée des déchets solides* de 1989.

Divers événements ont influencé la mise en œuvre et la révision de cette politique. Les mobilisations citoyennes se font si vives lors des projets d'agrandissement des lieux d'élimination des déchets, que le gouvernement décrète, à partir de 1992, que ces projets soient soumis à la procédure d'évaluation environnementale et de consultation publique du BAPE (Cotnoir, 1999b ; Séguin, 1999). Suite à ces pressions, le gouvernement mandate le BAPE, en 1995, afin de tenir des audiences publiques génériques sur la gestion des matières résiduelles (Québec, 1997).



Au cours de la même année, il décrète un moratoire pour interdire l'établissement de nouveaux lieux d'enfouissement sanitaire (Québec, 1999). Des comités de suivi et de surveillance sont mis en place un peu partout au Québec (Rocher, 2000 ; Gagnon et al., 2002).

En 1998, le ministère de l'environnement, intègre plusieurs recommandations du rapport du BAPE sur la gestion des matières résiduelles et diffuse une nouvelle version de la politique de gestion intégrée des déchets dorénavant intitulée *Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008* (Québec, 1998a). En 2000, ce plan d'action devient formellement la nouvelle *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* suite à sa publication dans la Gazette officielle du Québec (Québec, 2000). Cette politique a pour objectifs de détourner des lieux d'élimination des déchets plus de 65% des matières résiduelles pouvant être mises en valeur annuellement et d'assurer la sécurité des activités d'élimination pour les personnes et l'environnement. Pour ce faire, elle propose cinq actions principales: a) la régionalisation et le plan de gestion des matières résiduelles; b) la participation des citoyens; c) le soutien aux entreprises d'économie sociale; d) l'utilisation optimale des matières résiduelles et e) le renforcement de la sécurité des activités d'élimination. Ses actions reposent elles-mêmes sur cinq principes fondamentaux : a) les 3R et le compostage; b) la responsabilité élargie des producteurs; c) la participation des citoyens et des citoyennes; d) la régionalisation et e) le partenariat.

Un autre phénomène politique a modifié la façon dont la gestion intégrée des déchets est mise en œuvre : la décentralisation. En effet, depuis une dizaine d'années, le ministère de l'environnement a délégué davantage de responsabilités à ces instances régionales. Plus récemment, il vient de déléguer une partie de ses responsabilités en la matière aux municipalités régionales de comté (MRC) et aux communautés urbaines (CU) par l'adoption de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* (Québec, 2000).

Cette loi oblige les MRC et les CU à élaborer et à adopter un plan de gestion des matières résiduelles – processus comportant une consultation publique. Or comme ces dernières sont aux prises avec un manque de ressources et d'expertise dans le domaine, elles recourent de plus en plus au secteur privé (Hamel et al., 1999 ; Kirszbaum, 2004 ; Le Galès, 1995). Les acteurs de l'action publique dans le domaine des déchets se multiplient – État, compagnies privées dont plusieurs multinationales, municipalités, écologistes et citoyenNEs.

Dans la vague mondiale du néolibéralisme, les politiques environnementales sont caractérisées également par une déréglementation marquée (Corriveau; 1998; Gendron et al., 2003 ; Lepage et Gauthier, 1998 ; Giroux, 1997) et par le concept «d'auto-surveillance» qui concède désormais la majeure partie des responsabilités du suivi environnemental - échantillonnage et analyse – aux promoteurs. Le ministère de l'environnement tient alors davantage le rôle de «contrôleur» du processus.

### **1.9 La gestion des déchets au Québec à l'image de la nouvelle gouvernance environnementale**

L'action publique dans le secteur de la gestion des déchets constitue un champ de recherche des plus intéressants. À l'enseigne de la nouvelle gouvernance environnementale, les politiques publiques fondées sur les principes de gestion intégrée incluent divers processus délibératifs dans lesquels les acteurs sociaux et les citoyenNEs peuvent participer. En fait, on retrouve dans le domaine de la gestion intégrée des déchets tous les éléments de configuration de la nouvelle gouvernance environnementale : enchevêtrement des responsabilités entre les multiples paliers politiques, mobilisations citoyennes et écologistes contre les projets d'établissement et/ou de lieux d'élimination des déchets, anciens et nouveaux instruments politiques permettant aux acteurs sociaux et aux citoyenNEs de

participer directement, montée du néolibéralisme associée au partenariat public - privé.

Cette recherche vise donc à améliorer les connaissances empiriques sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de gestion intégrée des déchets et à cerner les obstacles qui nuisent à l'atteinte de leurs objectifs en étudiant la gouvernance dans ce domaine. Pour atteindre ces objectifs, trois questions ont guidé cette recherche : 1) comment prend forme la nouvelle gouvernance dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé environnementale en matière de gestion des déchets? ; 2) quels sont les obstacles à l'atteinte des objectifs des politiques publiques liées à la gestion intégrée des déchets mises en place? 3) comment le gouvernement québécois parvient-il à protéger la santé publique des sources de contamination environnementale que représentent les lieux d'élimination des déchets?

Ces questions de recherche s'inscrivent dans le champ de la sociologie de l'environnement. Cette branche de la sociologie est encore relativement peu développée pour diverses raisons. Jusqu'à tout récemment, l'environnement était étudié essentiellement par les disciplines des sciences naturelles. Pourtant, bien qu'ils soient de nature biophysique, les problèmes environnementaux sont la plupart du temps causés par le mode de fonctionnement des sociétés humaines résultant des dimensions politique, sociale, culturelle et économique. Selon Lascoumes (1994), l'environnement, tel que l'humain le perçoit, est d'abord une construction sociale, une nature travaillée par la politique. La notion d'environnement a une double origine : l'une, ancienne et scientifique; l'autre, récente et sociale. L'origine scientifique renvoie à la connaissance du milieu naturel, alors que l'origine sociale renvoie plutôt à la prise de conscience d'un certain nombre de problèmes environnementaux que pose le développement des sociétés humaines (Jollivet et Pavé, 1993).

Comme les dimensions socio-politiques n'ont été que rarement prises en compte dans les recherches sur l'environnement, la plupart des problèmes environnementaux ont été traités selon une logique déductive, rarement selon une logique inductive (Barouch, 1989). Cette tendance à privilégier l'analyse du « pourquoi » au détriment du « comment » a laissé dans l'ombre divers processus par lesquels le problème perdure. La résolution des problèmes environnementaux demeure donc souvent partielle, et les solutions appliquées inappropriées pour appréhender toute leur complexité (Barouch, 1989).

La gestion intégrée des déchets au Québec, et la complexité des nombreux systèmes humains qu'elle implique, est un champ de recherche fournissant un bel exemple de cette double nature à étudier. Pourtant, rares sont les études qui poursuivent l'objectif de comprendre la manière dont les acteurs s'y prennent pour gérer concrètement ce domaine du secteur public ayant des répercussions importantes sur les dimensions sociale, économique, environnementale et sanitaire de la société québécoise. Des connaissances insuffisantes sur ces systèmes d'action peuvent mener à l'échec des politiques mises en place (Barouch, 1989). Dans la nouvelle configuration institutionnelle, axée sur la décentralisation, connaît-on la manière dont les divers acteurs impliqués – élus, fonctionnaires, industriels, écologistes et citoyens - s'y prennent pour réguler la gestion intégrée des déchets?

Les organismes impliqués dans la gestion intégrée des déchets se structurent et évoluent selon des variables sociales, environnementales, économiques et politiques propres à leur milieu. Ces systèmes humains complexes ont donc avantage à être étudié selon une approche systémique. La systémique regroupe un ensemble de méthodes d'analyse des problèmes perçus comme complexes à des fins d'intervention sur un système humain (Barouch 1989). Nous ferons donc appel dans cette recherche, à l'analyse stratégique, qui fonde sa méthode sur l'approche système-acteur, une branche de la systémique (Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1994).

## CHAPITRE II

### CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

#### 2.1 L'analyse stratégique

Plusieurs auteurs dont les recherches sont axées sur la sociologie de l'environnement ont analysé la gouvernance environnementale à partir de l'approche organisationnelle (Chouinard, 1998; Étienne, 2000; Gareau et Lepage, 2005; Lascoumes et Le Bourhis, 1998a, 1998b; Latour et Le Bourhis, 1995; Lepage et al., 2003; Milot, 2004; Simard, 2003).

Dans cette lignée théorique, l'analyse stratégique, développée par Crozier et Friedberg (1977) et qui fonde sa méthode sur l'approche système-acteur, permet d'analyser l'action collective des acteurs impliqués dans la construction des politiques publiques. Dans ce cadre d'analyse, l'action collective n'est pas un phénomène naturel, mais bien un problème que les individus ont à résoudre pour réaliser des objectifs communs. L'analyse stratégique accorde une place centrale aux acteurs et aux relations de pouvoir entre ceux-ci. Un acteur est défini comme tout individu qui, par son appartenance au contexte d'action étudié et par son comportement, contribue à le structurer (Friedberg, 1994). Pourquoi et comment les acteurs peuvent influencer le fonctionnement d'une organisation? Selon Crozier et Friedberg (1977), les acteurs conservent toujours une certaine marge de liberté qu'ils peuvent utiliser au besoin. Ils sont donc capables de calcul et de s'adapter à divers contextes d'action (Friedberg, 1994). Ils n'acceptent jamais d'être traités totalement et uniquement comme des instruments au service de l'organisation.

En effet, chaque acteur définit ses propres objectifs (Bernoux, 1985). Ceux-ci ne sont pas forcément opposés aux objectifs collectifs, mais ils sont tout de même propres à chacun des acteurs. Il n'y a donc pas de rationalité unique : « Chacun poursuit ses propres objectifs et l'organisation vit avec cette multiplicité plus ou moins antagoniste » (Bernoux, 1985, p. 120). Chaque acteur peut donc exercer une influence sur la structure officielle, car peu importe les règles formelles imposées, il garde toujours un minimum de liberté, qu'il peut utiliser pour contourner un aspect lui semblant indésirable. Chaque acteur est porteur d'une rationalité, car capable de calcul et d'adopter un comportement « stratégique » (Friedberg, 1994).

Le pouvoir et les stratégies de chaque acteur ou groupes d'acteurs varieront selon leurs capacités propres, selon leurs ressources et selon les règles des jeux auxquels ils participent dans l'organisation (Crozier et Friedberg 1977). Il existe évidemment des contraintes que les acteurs doivent considérer dans leurs stratégies pour atteindre leurs buts. Ainsi, la poursuite des objectifs de chacun est limitée par le jeu des autres acteurs du système et par les règles formelles émises par l'organisation. Pour découvrir les stratégies de chacun, le chercheur doit comprendre par le biais des entrevues, les intérêts qui les motivent à engager des ressources, leurs atouts, leurs contraintes et les alliances qu'ils développent dans le système (Bernoux, 1985; Crozier et Friedberg, 1977). Ces stratégies peuvent être plus ou moins risquées, plus ou moins agressives ou, au contraire, plus ou moins défensives dépendant du contexte de l'action. Elles sont également directement liées aux sources de pouvoir utilisées par chaque acteur ou groupe d'acteurs.

Le pouvoir est étroitement lié à l'autonomie ou à la marge de liberté d'un individu (Bernoux, 1985). Par exemple, un employé ou un membre peut accomplir une tâche avec lenteur ou rapidité, avec soin ou de façon bâclée. Il lui est donc possible de jouer dans cette « zone d'incertitude » afin de négocier sa participation au système. Selon l'analyse stratégique, toutes formes d'organisations humaines comportent des zones d'incertitude - d'ordre économique, social, politique, structurel, etc. - qui délimitent le champ d'exercice des relations de pouvoir entre les

acteurs (Bernoux, 1985). Ces derniers tenteront de les contrôler dans la poursuite de leurs propres stratégies. C'est une ressource du pouvoir qu'il peut utiliser. « Concrètement, elle réside dans la possibilité qu'a l'individu de refuser ou de négocier ce que l'autre lui demande, ou de chercher à obtenir quelque chose de lui, ou encore de lui faire payer cher cette demande » (Bernoux, 1985, p. 138). Plus un acteur maîtrisera une zone d'incertitude cruciale pour le succès de l'organisation, plus il disposera de pouvoir auprès des autres acteurs.

Ainsi, les acteurs s'engagent dans des relations d'échange et de pouvoir et négocient autour du fonctionnement des structures organisationnelles. Ce système de coopération, formé par les réseaux et les relations de pouvoir, eux-mêmes structurés par les jeux et stratégies de chacun, est appelé « système d'action concret ». On peut, plus précisément, définir ce dernier comme suit :

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

Ce que le chercheur doit découvrir, ce sont les réseaux et les relations de pouvoir qui se tissent entre les acteurs et à travers lesquels se régulent les activités du système organisé. L'analyse stratégique privilégie donc la recherche du comment sur la recherche du pourquoi.

Trois grands principes caractérisent l'analyse stratégique : son approche inductive, sa préférence pour la recherche qualitative et son souci de comparaison. Elle est inductive, car on ne cherche pas à vérifier des hypothèses développées a priori. « On cherche à reconstruire « de l'intérieur » la logique et les propriétés particulières d'un ordre local » (Friedberg, 1994, p. 141). Elle privilégie donc la découverte du terrain et de sa structuration, toujours particulière et contingente, pour développer des modèles descriptifs et interprétatifs qui collent à la réalité.

Les résultats obtenus proviennent du vécu et de la perception des individus impliqués dans la situation étudiée (Gauthier, 1993). C'est à partir de ces données que le chercheur élabore des hypothèses pour expliquer le phénomène. Ainsi, contrairement à l'approche déductive, qui s'élabore à partir d'une théorie initiale, l'approche inductive amène le chercheur à forger une théorie seulement après avoir recueilli des données. « Le but du chercheur n'est pas de juger les phénomènes de son point de vue, mais de comprendre comment fonctionne l'ensemble humain qu'il étudie pour ensuite se poser la question sur le pourquoi des situations observées » (Friedberg, 1988, p. 105). Cependant, les deux approches alternent dans la phase de l'analyse et de l'interprétation des données.

La deuxième caractéristique de l'analyse stratégique est qu'elle privilégie une étude qualitative des données : « Le premier instrument d'analyse dans cette perspective est donc bel et bien l'étude monographique et clinique qui seule est capable de saisir et de représenter toute la richesse et la complexité d'un terrain donné » (Friedberg, 1994, p. 142). Ceci permet de simplifier le réel pour l'analyser et mieux le comprendre. Contrairement à l'approche quantitative, dans laquelle la question de recherche demeure inchangée au cours de la collecte des données, la question de recherche, dans le paradigme qualitatif, peut changer en cours de route (Gauthier, 1993). Cette caractéristique favorise une étude plus approfondie de certains aspects particuliers du problème et l'élaboration d'une théorie plus proche de la réalité.



Cependant, quelle que soit la qualité d'une enquête, elle ne permet pas de distinguer entre les résultats de pure contingence locale de ceux qui sont significatifs des problématiques plus générales (Friedberg, 1994). C'est pourquoi – et cela constitue la troisième caractéristique de l'analyse stratégique - l'étude de cas n'est pas seulement clinique, elle est aussi comparative. Dans ce type de recherche, les échantillons sont les entretiens effectués avec les personnes de la situation étudiée. Tous ces témoignages sont inévitablement subjectifs, car ils ne reflètent pas la réalité « objective », mais la façon dont l'individu la perçoit et la vit (Friedberg, 1988).

Toutefois, c'est ce que veut analyser le chercheur, car toutes ces subjectivités constituent la trame même de la réalité organisationnelle qui n'apparaît pas au niveau formel. C'est donc la comparaison entre les multiples témoignages recueillis, souvent contradictoires, qui autorise le chercheur à dépasser la subjectivité de chacun et à reconstituer l'ensemble du système humain de l'organisation (Friedberg, 1988). En effet, elle lui permet de sélectionner les faits significatifs qui dépassent la seule contingence locale pour se situer à un premier niveau de généralisation. Un deuxième niveau de généralisation s'ajoute lorsque sont mis en parallèle les résultats à ceux d'autres études connexes (Friedberg, 1994).

En somme, en cernant le système d'action concret grâce à un ensemble d'outils conceptuels, l'analyse stratégique permet d'étudier différentes formes d'action collective, dont celles créées entourant les projets d'établissement et d'agrandissement de lieux d'élimination des déchets. En effet, l'étude de tels projets nous place devant un système organisé à l'intérieur duquel l'action collective est encadrée par une procédure administrative et légale (Friedberg, 1993). Notre centre d'intérêt est de discerner le système de régulation construit et maintenu par les acteurs concernés par la mise en œuvre de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la gestion intégrée des déchets.

Choisir l'approche organisationnelle comme cadre théorique nous a semblé pertinent, car elle permet de centrer notre analyse sur la découverte des

dynamiques d'action concrète dans leur ensemble tout en tenant compte des composantes plus formelles comme les politiques publiques liées à la gestion des déchets.

## **2.2 Méthodologie**

Rappelons de prime abord que cette recherche est avant tout empirique et inductive. Conséquemment, elle ne vise pas à confirmer ou à infirmer des hypothèses formulées *a priori* mais plutôt à décrire la mise en œuvre des politiques publiques québécoises liées à la gestion des déchets à travers la découverte des systèmes d'action concrets entourant les projets d'établissement et d'agrandissement de lieux d'élimination des déchets. L'approche déductive est cependant utilisée plus tard dans le processus de recherche – à l'étape de l'analyse et de l'interprétation des données afin de lier les résultats à la théorie.

La majorité des auteurs s'accordent pour affirmer qu'il est nécessaire de recourir à la triangulation - la combinaison de plusieurs méthodes complémentaires - afin d'assurer une validation rigoureuse des résultats (Dolbéc et Clément, 2000; Institute of Health Promotion Research et Société Royale du Canada, 1995). La triangulation permet également de faire ressortir différentes facettes du problème étudié. Pour les fins de cette recherche de type sociologique, nous avons eu recours à trois méthodes qualitatives pour la collecte des données : les données documentaires, l'observation participante et les entretiens semi-directifs. En ce qui concerne leur analyse, nous nous sommes tournés vers l'analyse stratégique.

### 2.2.1 Les données documentaires

La revue de littérature ou des données documentaires a porté sur les politiques publiques québécoises de gestion des déchets, les projets d'établissement et d'agrandissement de lieux d'élimination des déchets et leurs impacts environnementaux, sanitaires et sociopolitiques. La période de collecte des données documentaires s'est étalée de 2004 à 2006 à partir de plusieurs bases de données portant sur l'environnement, la santé, la politique et la sociologie: science direct, current contents, medline, biblio branchée, ingenta, repère, catalogues des bibliothèques universitaires, tox seek, etc. Ainsi, diverses sources de données secondaires ont été analysées: monographies, études scientifiques, lois, règlements, décrets, documents officiels, revues de presse et sites Web. Par données secondaires, on entend des données existantes qui n'ont pas été recueillies spécifiquement pour les fins de la recherche en cours (Gauthier et Turgeon, 1993).

L'analyse des données documentaires est une étape préliminaire cruciale à réaliser pour la majorité des recherches de type sociologique et notamment pour la nôtre. Premièrement, elle nous a permis de relever les principaux enjeux environnementaux, sanitaires et socio-politiques rattachés à la problématique de la gestion des déchets au Québec ainsi que dans plusieurs pays.

Deuxièmement, elle nous a permis d'identifier les cas de projet d'établissement et d'agrandissement de lieux d'élimination controversés davantage susceptibles de nous intéresser pour les fins de cette recherche. En effet, les chances sont plus élevées que les systèmes d'action concrets s'établissant autour des projets de gestion des déchets impliquent un nombre plus élevé de catégories d'acteurs, indicateur généralement de la dimension participative et délibérative de la gestion intégrée. Alors que les systèmes d'action concrets se créant dans la gestion sectorielle se confinent à un nombre plus restreint d'acteurs - l'État et les industries (Massardier, 2003) - ceux élaborés autour des projets de gestion intégrée sont plus

riches d'enseignement en terme de démocratie participative, car s'y ajoute les politiciens des autres échelons politiques (régional et local), les écologistes et les citoyens (Gareau, 2000). C'est également à partir des cas sélectionnés et de la revue de la littérature que s'est effectué le choix des acteurs à étudier selon les deux autres méthodologies utilisées par cette recherche : l'observation participante et l'entretien semi-directif.

Finalement, l'analyse des données documentaires nous a permis de préciser et de corroborer ou non les informations recueillies lors des entretiens semi-directifs. Cette étape est nécessaire, car les entretiens semi-directifs sont subjectifs et font appel à la mémoire des personnes interviewées sur des événements qui se sont déroulés plusieurs mois, dans certains cas plusieurs années, avant l'entretien.

### **2.2.2 L'observation participante**

L'observation participante est une méthode qui permet au chercheur d'analyser la dynamique des interactions entre les personnes et leur façon d'agir à l'intérieur d'un système humain (Deslauriers, 1991). Ce mode de collecte des données amène le chercheur à observer « sur place » et de manière prolongée des phénomènes et des comportements auxquels il s'intéresse (Savoie-Zajc, 2000). En partageant le quotidien du groupe étudié, le chercheur tente de dépasser le rapport déséquilibré de l'enquêteur à son objet d'étude (Bianquis-Gasser, 1996). Elle permet également de minimiser la distance sociale et les différences de langage qui existent habituellement entre chercheur et sujet (Landry, 1987). Il est ainsi possible d'avoir une meilleure compréhension des phénomènes sociaux complexes à partir du point de vue des personnes qui le vivent.

Dans cette étude, l'observation participante s'est traduite par une présence à une vingtaine de réunions du conseil d'administration d'un groupe écologiste, de deux comités de citoyens, d'un comité de surveillance ainsi qu'à une consultation

publique du BAPE. Tel que stipulé dans le formulaire de consentement signé par les participantEs à cette recherche (Annexe B), nous conservons leur anonymat vu les conséquences possibles qui pourraient découler de leur identification – risques d'intimidation psychologique et physique, perte d'emploi, etc. Soulignons que ce formulaire est conforme aux principes du département de l'UQAM responsable de l'éthique dans les projets de recherche chez l'humain. Ces données complètent celles recueillies à travers les entretiens semi-directifs en nous permettant d'évaluer la dynamique collective des acteurs étudiés et de cerner les différences entre les opinions émises collectivement et individuellement.

### **2.2.3 Les entretiens semi-directifs**

Savoie-Zajc (1997) définit l'entrevue comme « une interaction verbale entre des personnes qui s'engagent volontairement dans pareille relation afin de partager un savoir d'expertise et ce, pour mieux comprendre un phénomène d'intérêt pour les personnes impliquées » (p. 265). Elle permet d'accéder à l'expérience des acteurs, à identifier et à tenter de comprendre leurs perspectives au sujet des questions étudiées, et ce, d'une façon riche, descriptive et imagée (Savoie-Zajc, 2000). Son but principal est de réunir les informations susceptibles d'éclairer la dynamique des rapports humains, en tentant de saisir les perceptions, les sentiments et les attitudes des acteurs, qui façonnent un système humain (Friedberg, 1988).

Les entretiens semi-directifs de cette recherche ont été réalisés entre 2004 et 2006 auprès de 47 acteurs impliqués dans neuf cas de projets d'élimination des déchets au Québec. D'une durée approximative de 60 minutes chacun, ils ont été réalisés dans un lieu choisi par les participants, enregistrés et transcrits *verbatim*. Le nombre d'entretiens réalisés correspond au point de saturation, c'est-à-dire que les nouveaux entretiens n'amenaient pas d'informations nouvelles et confirmaient les informations déjà recueillies. Le questionnaire utilisé pour recueillir les propos des

acteurs est une adaptation du modèle décrit par Erhard Friedberg dans « L'analyse sociologique des organisations », paru en 1988 (Annexe A). Rappelons qu'un formulaire de consentement nous engageant à conserver l'anonymat des acteurs a été signé pour chacun des participants à l'étude en raison des conséquences possibles qui pourraient découler de leur identification – risques d'intimidation psychologique et physique, perte d'emploi, etc. (Annexe B). Ce formulaire est conforme aux principes du département de l'UQAM responsable de l'éthique dans les projets de recherche chez l'humain.

L'échantillon des acteurs a été choisi de façon à refléter toutes les situations que l'on peut rencontrer dans les projets étudiés (Friedberg, 1988) : catégories d'acteurs et de lieux d'élimination des déchets. La première série d'entretiens a été réalisée auprès de 36 acteurs impliqués dans quatre cas auxquels sont rattachés des procédures démocratiques et délibératives : un projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire situé en zone périurbaine ; un projet d'établissement d'une technique de brûlage des sols contaminés en zone rurale ; un incinérateur de déchets solides situé en zone urbaine et un incinérateur de déchets dangereux situé en zone rurale.

La deuxième série d'entretiens a été effectuée auprès de 11 acteurs supplémentaires impliqués dans cinq autres cas susceptibles de compléter, de valider ou de contredire l'analyse des premières données récoltées : deux projets d'agrandissement de lieux d'enfouissement sanitaires en zone rurale, un projet d'établissement de lieu d'enfouissement sanitaire en zone urbaine et un projet d'enfouissement de déchets dangereux en zone rurale.

Le tableau 2.1 résume les principales caractéristiques des lieux d'élimination de déchets choisis pour cette recherche, alors que le tableau 2.2 rapporte le nombre de personnes interviewées pour chaque catégorie d'acteurs.

Tableau 2.1 Principales caractéristiques des projets d'établissement et d'agrandissement de lieux d'élimination des déchets étudiés

Cas	Type	Localisation	Procédures démocratiques et délibératives rattachées
1	Enfouissement sanitaire de déchets domestiques	Zone périurbaine	3 audiences publiques du BAPE 1 comité de surveillance
2	Technique de brûlage de sols contaminés	Zone rurale	1 commission régionale
3	Incinération de déchets domestiques	Zone urbaine	1 consultation publique municipale
4	Incinération de déchets dangereux	Zone rurale	1 audience publique du BAPE 1 comité de surveillance
5	Enfouissement sanitaire de déchets domestiques	Zone rurale	1 audience publique du BAPE 1 comité de surveillance
6	Enfouissement sanitaire de déchets domestiques	Zone rurale	1 audience publique du BAPE 1 comité de surveillance
7	Enfouissement sanitaire de déchets domestique	Zone urbaine	1 consultation publique municipale 1 comité de surveillance
8	Enfouissement de sols contaminés	Zone rurale	1 consultation publique municipale
9	Incinération de déchets domestiques	Zone urbaine	1 consultation publique municipale

Tableau 2.2 Nombre de personnes interviewées dans chaque catégorie d'acteurs

Catégories d'acteurs	Quantité
Promoteurs	4
MDDEP	10
MSSSQ	5
Municipaux	12
Écologistes	7
Citoyens	8
Autres	1
Total	47

Comme le démontre le tableau y, le nombre de personnes interviewées dans la catégorie «promoteur» est moins élevé que celui des autres catégories d'acteurs, en raison d'un taux supérieur de refus. Pour pallier à cette problématique, nous avons davantage analysé les positions qu'ils ont exprimées lors des audiences publiques du BAPE et dans les médias. Ceci fût aisément facile, car les projets des promoteurs ayant refusé de participer à cette recherche avaient déjà tous faits l'objet d'audience publique du BAPE. Soulignons que les verbatims des séances de ces audiences publiques sont publiques et disponibles en ligne.

#### 2.2.4 L'analyse des données

Nous avons analysé les données recueillies en recourant à l'analyse stratégique développée par Crozier et Friedberg (1977). Tout d'abord, une analyse des entretiens semi-directifs individuels fut d'abord effectué (analyse intra-cas). A partir du verbatim, nous avons fait ressortir pour chaque acteur interviewé son profil, les atouts dont il disposait, les contraintes rencontrées, les sentiments ressentis, son



réseau de relations et les stratégies utilisées. Ces caractéristiques décrivant chaque acteur ont été résumées dans une fiche (Annexe C).

Une seconde phase d'analyse, intégrative cette fois (analyse inter-cas), consistait à dégager certaines tendances, thèmes centraux significatifs, régularités et divergences de l'examen des fiches résumant les catégories d'acteurs. Dans cette recherche, il est souvent fait mention de catégories d'acteurs et indirectement d'aggrégation de comportements. Ces généralisations nécessaires pour la question de recherche et pour simplifier l'écriture n'enlèvent rien aux rationalités propres à chacun des acteurs à la base (Crozier et Friedberg, 2000). Traiter, par exemple, les élus municipaux comme d'un acteur, est un raccourci méthodologique nécessaire pour rendre compte de la mise en œuvre des politiques dans leur ensemble.

L'analyse par thème des données, en comparant les propos des différentes catégories d'acteurs, a permis de décrire la dynamique de leurs interactions. En d'autres termes, nous avons analysé les multiples points de vue, confronté les résultats, décrit le jeu des acteurs, leurs sources de pouvoir et la place occupée par chacun dans un réseau d'interactions.

Le croisement des entretiens combinés à l'analyse des données documentaires et de l'observation participante ont permis de découvrir les régularités exprimant la stabilité du système d'action. Lors de cette étape, le système informel mis en place par les acteurs et le cadre formel de la gouvernance environnementale dans le domaine de la gestion intégrée des déchets ont été mis en relation.

Nous avons ainsi reconstitué la manière dont se met en place le système d'action concret autour des projets d'établissement et d'agrandissement de lieux d'élimination des déchets au Québec par le biais des acteurs, pour ensuite expliquer les raisons qui entraînent le succès ou, au contraire, les blocages à la mise en œuvre des politiques publiques liées à la gestion intégrée des déchets.

Soulignons que la sélection des faits significatifs et communs aux cas étudiés nous a permis d'atteindre un premier niveau de généralisation. Un second niveau de généralisation a été atteint en comparant nos résultats avec ceux d'autres recherches analogues. Ce chapitre rapporte donc les résultats transversaux des cas étudiés afin de dépasser les contingences locales, de conserver l'anonymat des acteurs et des cas étudiés ainsi que d'éviter les redondances. En effet, l'analyse des projets étudiés indique une grande homogénéité entre les différents systèmes d'action concrets développés. Nous recourons fréquemment à des extraits d'entretiens pour appuyer notre reconstitution de ces systèmes d'action et pour rendre compte le plus fidèlement possible des perceptions qui construisent la rationalité des acteurs. Les citations ont été choisies essentiellement en fonction de leur représentativité et de la force d'illustration des faits qu'elles portaient.

Nous croyons que la diversité des cas étudiés et des acteurs interviewés permet de dégager une analyse qui puisse être généralisée à la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance et de l'action publique environnementale québécoise dans ce domaine. En effet, elles ont été sélectionnées pour être représentatives de la diversité des contextes pouvant se présenter – comme définie dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Des problématiques de lieux d'élimination des déchets variés (lieux d'enfouissement sanitaire, incinérateurs et autres technologies apparentés) aux prises avec le traitement d'une vaste gamme de déchets (domestiques, dangereux et sols contaminés) ont été examinées. De plus, elles concernent aussi bien des lieux d'élimination des déchets situés en zone urbaine, périurbaine que rurale.

## CHAPITRE III

### GOUVERNANCE ET GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU QUÉBEC: À L'ÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA DÉRÉGLEMENTATION

#### 3.1 Introduction

Ce troisième chapitre a comme principal objectif de tracer le portrait de la mise en œuvre de la gouvernance dans le domaine de la gestion des déchets au Québec à travers la description du système d'action concret développé par les acteurs en fonction de trois éléments du contexte politique actuel qui, notamment, le structurent: la déréglementation, la décentralisation et les fusions municipales.

Comme nous le verrons, les zones d'incertitude des politiques publiques liées à la gestion des déchets – appelés dorénavant dans le langage des acteurs «matières résiduelles» pour évoquer le fait que ce sont des ressources réutilisables – demeurent le principal axe du jeu des acteurs. L'encadrement institutionnel – essentiellement structuré par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et de ses outils connexes – oriente encore incontestablement les stratégies des uns et des autres dans ce domaine de l'action publique, malgré le phénomène de déréglementation. Ceci souligne l'importance du rôle de l'État en matière de protection de l'environnement, à travers l'application des politiques publiques – ces dernières servant de balises au système d'action, malgré la marge de liberté et les zones d'incertitude utilisées par les acteurs.

Essentiellement, deux sections de la LQE servent «d'actes» dans la mise en scène des acteurs de la gestion intégrée des matières résiduelles : celles relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et à la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*. Quatre règlements - ceux sur l'incinération et l'enfouissement, sur la qualité de l'atmosphère, sur les déchets dangereux et sur les l'enfouissement de sols contaminés - sont également des éléments importants en tant que points de repère au niveau des normes environnementales et de santé environnementale. Finalement, deux autres lois, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur les cités et villes*, sont particulièrement utilisées par les acteurs impliqués aux niveaux régional et local. Nous concluons ce chapitre en soulignant les obstacles à la gestion intégrée des déchets qu'entraîne le système d'action concret développé par les acteurs dans un contexte politique caractérisé par la déréglementation, la décentralisation et les fusions municipales.

### **3.2 Stratégie «préconsultation publique» des promoteurs**

Règle générale avant qu'un projet d'élimination des matières résiduelles ou qu'un projet d'agrandissement ne soit soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, les citoyenNEs et les écologistes participent peu au processus décisionnel. Le processus demeure dominé par les acteurs politiques et économiques.

Prenons, par exemple, le processus de révision réglementaire – dont l'objectif est d'actualiser les lois et règlements désuets par rapport notamment aux normes environnementales - sous la responsabilité du ministre de l'environnement et de ses fonctionnaires. Avant la publication d'une modification réglementaire, il existe ce qui est qualifié par certains fonctionnaires du MDDEP «de processus informel de consultation» avec les acteurs industriels.

Il y avait déjà eu un processus de consultation informel précédant la publication préalable dans la Gazette officielle du Québec. On avait comme approche de se dire tout ce qu'on peut régler au préalable comme écueil ou comme point qui pourrait accrocher on va le faire de sorte que quand on va aller en publication préalable on va avoir beaucoup d'écueil qui va avoir été réglé à l'avance. Donc cela va être moins difficile entre la publication préalable et l'élaboration et la publication de la version finale.  
– Fonctionnaire, MDDEP.

Il y a également la possibilité pour les autres acteurs sociaux de déposer un mémoire sur les modifications législatives, mais ce mécanisme n'intervient qu'à la fin du processus – bien après la négociation avec les acteurs économiques. Sur un autre plan, mais élément essentiel à la compréhension du processus de révision et d'application réglementaire, le jeu des acteurs au sein même du MDDEP. Plusieurs fonctionnaires du MDDEP perçoivent la «partie politique» du MDDEP comme le principal obstacle à la protection de l'environnement, car selon eux elle dépend de l'application réglementaire – préoccupation qui serait loin d'être une priorité pour les ministres qui passent.

Comme Michel Crozier l'a observé dans plusieurs écrits depuis les années 1960, les organismes gouvernementaux sont loin d'être un tout uniforme dans lequel toutes les «petites boîtes» fonctionneraient harmonieusement (Crozier, 1963, 1971, 1994), même si c'est ce que tentent de faire les partis au pouvoir en redessinant les organigrammes aux quatre ans. Ainsi, au sein des ministères, on retrouve deux catégories d'acteurs au comportement très différent: les élus et les fonctionnaires. La même catégorisation se retrouve également au niveau régional et municipal.

Voici deux extraits d'entretiens qui rapportent bien les perceptions des fonctionnaires du MDDEP sur ce qui crée obstruction aux objectifs de protection environnementale.

Les ministres et les sous-ministres, eux ce qu'ils font, ils regardent la revue de presse et là d'après les thèmes qui ressortent, là ils vont réagir. Ils ne font que ça, éteindre des feux. C'est de la gestion à très court terme, donc au jour le jour. Nous quand on arrive avec des projets de règlement – on se l'est fait dire carrément – le ministre ne se faisait pas de capital politique avec ça, donc oublie ça. Cela n'avait aucune valeur pour lui. Eux ils ne perisent qu'en terme de votes.

– Fonctionnaire, MDDEP

On n'est pas supporté par les autorités... C'est difficile... Cela ne devrait pas être ainsi. Nous on se plaint. Les lois devraient être appliquées peu importe le politicien en haut.

– Fonctionnaire, MDDEP

Ces extraits d'entrevues, nous amènent à explorer les stratégies et discours des acteurs économiques. Les promoteurs sont, sans conteste dans le jeu des acteurs, les maîtres du contournement des règles officielles.

Si on suivait la loi, des entreprises comme ça, ça ferait longtemps qu'elles seraient fermées ou forcées de changer le procédé. C'est toute eux autres là qui poussent le ministre. Mais si on suivait les lois, les règlements, ça irait mieux. Le ministre, la semaine passée, a avoué que si on appliquait la loi ça irait mieux. Mais à cause des limaces comme lui et le sous-ministre, il y a toujours du laxisme. On est toujours en train de diluer nos règlements.

– Fonctionnaire, MDDEP

Mentionnons un exemple parmi tant d'autres d'un cas généralisable de «court-circuitage» des fonctionnaires responsables de l'application réglementaire par la sollicitation d'un décret au ministre directement, celui du projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire appelé dans cette recherche «cas 1» pour les raisons de confidentialité expliquées dans la section cadre théorique et méthodologie.

Ce cas situé en banlieue de Montréal est intéressant, car malgré la tenue d'une médiation avortée et de deux consultations publiques aucune des recommandations principales du BAPE - seul organisme québécois de débat public - n'a été retenue par le conseil des ministres (Francoeur, 2004; Québec, 1994, 1995, 2003a).

Peu avant les audiences publiques relatives au deuxième projet d'agrandissement de 2003, le promoteur sollicite un décret d'urgence auprès du ministre afin de soustraire une partie de son projet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (Québec, 2003a, p. 4). Il justifie cette demande en arguant que l'interruption des activités d'enfouissement priverait la grande région de Montréal d'une capacité d'élimination d'environ un million de tonnes annuellement et entraînerait la fermeture précipitée des autres LES situés en périphérie. De plus, il avance que la fermeture du lieu d'enfouissement ou la cessation prolongée de ses activités pourrait lui occasionner « un préjudice sérieux [...] puisque cela mettrait fin abruptement aux contrats le liant à sa clientèle et priverait cette dernière de la poursuite des activités d'élimination » (Québec, 2003a, p. 40). L'autorisation est accordée par l'État par l'adoption du décret 413-2003 le 21 mars 2003. Les écologistes et les citoyens ont bien entendu critiqué le ministère de l'environnement pour avoir contourné sa propre loi, mais sans obtenir gain de cause.

### **3.3 Décentralisation et fusions municipales: l'entrée en scène des acteurs municipaux**

L'entrée en scène des acteurs municipaux permettra de comprendre certains aspects de la logique des décisions du ministère de l'environnement. Dans le processus de décentralisation, concrétisé par l'adoption de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles en 2000, le gouvernement provincial a transféré une grande partie des responsabilités aux MRC et aux communautés métropolitaines en les obligeant à élaborer et à adopter un plan de gestion des matières résiduelles (PGMR). Cependant, les municipalités ne perçoivent pas ce

transfert de responsabilités d'un bon œil pour plusieurs motifs. Premièrement, de leur point de vue, le gouvernement du Québec n'a pas trouvé de solutions acceptables au niveau financier.

Le désaccord est assez simple. La *Loi 102* prévoit que les entreprises vont financer 50% du coût de la collecte sélective, alors que les municipalités veulent que ce soit 100% qui soit financé. Un des représentants du secteur privé, faisant partie de la table de négociation, a obtenu un congé de paiement pendant cinq ans. En fait, ils ne sont pas obligés de payer, car ils peuvent donner l'équivalent en services. C'est ce qui était inscrit dans la *Loi* et ça ça n'a même pas été négocié. Notre revendication c'est que le privé paie réellement sa quote part. Malheureusement, suite aux négociations, rien n'a été modifié à la *Loi*. La seule chose qui a été modifié, c'est qu'il y aura une réévaluation de l'entente dans dix ans. Ainsi, le principe pollueur-payeur n'a pas été appliqué. La bataille a été perdue.  
 – Fonctionnaire municipal, région de la CMM.

On retrouve, avec le débat à propos de la *Loi 102*<sup>1</sup>, le même processus de négociation fermé entre le ministère et les acteurs économiques. Le ministère n'a pas cru pertinent d'inviter les municipalités – pourtant directement concernées – avant de conclure une entente avec le secteur privé – ce qui résultât en divers conflits et retard dans la mise en œuvre de cette loi (Francoeur, 2005; Joncas, 2005). Ajoutons que les municipalités ne détiennent généralement pas l'expertise en la matière, les fonctionnaires étant formés pour une gestion à l'échelle municipale.

Comme la province a décidé de ne pas prendre ses responsabilités, elle a transféré sa responsabilité soit aux MRC, soit aux communautés urbaines. Et vous remettez dans les mains de politiciens de niveau local l'odieux de faire des choix qu'ils ne sont pas aptes ou compétents à faire. Ils s'engagent donc des gens en dessous qui sont des fonctionnaires qui en général n'ont pas de vision non plus parce qu'ils doivent avoir une vision pour leur ville et non pour une grande région.  
 – Fonctionnaire municipal, région de Lanaudière.



Finalement, ce transfert de responsabilités est souvent mal perçu, car le niveau provincial continuerait à imposer ses choix.

Le décret qui autorise [le promoteur] – j'en ai sorti une copie – c'est la province. C'est tellement sérieux comme problématique, c'est même pas le ministère de l'environnement, c'est le conseil des ministres qui l'autorise. Donc c'est loin d'être une préoccupation municipale. – Élu municipal, région de la CMM.

Tirillées dans ce chaos politique et démunies les municipalités se tournent plus souvent qu'autrement vers la solution facile – le secteur privé. Bien que la *Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008* leur octroie, en théorie, un pouvoir décisionnel plus grand, dans la pratique celui-ci demeure relativement limité. En effet, il s'avère encore quasi-impossible pour une région, même si elle le désire, de mettre en place une politique et des infrastructures lui permettant de gérer adéquatement les matières résiduelles générées sur son territoire et cela essentiellement en raison du système économique actuel.

Ces municipalités là n'ont pas de troubles. Il y a une compagnie privée qui soumissionne. Y'a de la concurrence, les prix sont bas, alors pourquoi ils se mettraient une régie intermunicipale sur le dos. Etre pris pour gérer ça et quand c'est une régie, là c'est sûr que les citoyens qui ont des problèmes environnementaux vont aller voir leur maire qui sera dans la Régie pour qu'on trouve des solutions...

- Fonctionnaire municipal, région de la CMM - Lanaudière.

Il est donc difficile d'atteindre les objectifs de gestion intégrée quand le système politique laisse le secteur privé faire compétition à la gestion publique. Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED) critiquait, déjà en 1996, un tel état de fait lié notamment au partenariat public-privé dans leur mémoire présenté aux audiences génériques du BAPE sur la gestion des matières résiduelle (FCQGED, 1996). Cet acteur écologiste, né de la réunion entre citoyens

---

<sup>1</sup> Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur la Société de récupération et de recyclage, principalement afin de permettre aux municipalités d'être compensées pour les services qu'elles rendent en matière de récupération et de valorisation des matières résiduelles (Québec, 2002a).

et écologistes, prévoyait que les lieux d'enfouissement sanitaire gérés par les municipalités ne seraient pas de taille pour entrer en compétition avec les prix des méga-sites exploités par le secteur privé.

Le jeu entre le secteur municipal et le secteur privé est dominé depuis une dizaine d'années par les multinationales. Il n'est guère étonnant alors de constater que la première problématique soulevée par les acteurs municipaux concerne l'iniquité de la distribution des compensations versées par le promoteur aux municipalités subissant les impacts de ses activités d'élimination. En effet, le promoteur ne verse que des compensations à la municipalité hôte – les municipalités adjacentes subissant les nuisances sans rien recevoir en retour.

Bien qu'il soit prévu de rendre prochainement obligatoires<sup>2</sup> les redevances versées à la municipalité hôte, celles-ci font déjà souvent partie des stratégies des promoteurs pour conserver des relations harmonieuses avec la municipalité hôte, car légalement il ont besoin de son approbation pour modifier le plan d'urbanisme en cas de projet d'agrandissement. Verser des contributions aux activités sociales de la municipalité hôte contribue également à renforcer cette stratégie de relations publiques.

D'une part, nous recevons 1.10\$ par tonne métrique de déchets solides enfouis. Ces redevances sont applicables seulement aux déchets solides en provenance de l'extérieur de la MRC. Les redevances du site sont réinvesties dans un fonds environnemental, fonds injecté directement dans la qualité de vie du milieu concerné. Aussi, les citoyennes et les citoyens de Lachenaie profitent de l'enfouissement gratuit des ordures ménagères générées par le résidentiel jusqu'à concurrence de 1.1 tonnes métrique/unité d'habitation.

- Fonctionnaire municipal, région de la CMM.

---

<sup>2</sup> Selon le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles (L.R.Q., c. Q-2, 1<sup>er</sup> al., par. b et e.1, a. 70, par. 5<sup>o</sup>, a. 109.1 et 124.1)

Vous savez que [la compagnie] a payé l'aréna à [la municipalité] ? Vous savez qu'ils ont payé le Parc sur le bord du fleuve ?

- Élu municipal, région de Lanaudière.

Stratégiquement et légalement, rien n'oblige le promoteur à négocier une somme avec les municipalités limitrophes au site, même si elles subissent également des impacts. Et même si les redevances étaient distribuées équitablement entre les municipalités subissant les nuisances des activités des lieux d'élimination des déchets, plusieurs dénoncent les risques de conflit d'intérêt de cette pratique – dans lequel la protection de l'environnement et de la santé publique est «troquée» pour des raisons économiques.

Et ça c'est un autre problème, les fameuses redevances, elles ne sont pas distribuées au pro rata des nuisances, elles sont données à la municipalité hôte parce que le promoteur a besoin de l'appui de la municipalité hôte des fois pour des problèmes de zonage. A un moment donné, quand il veut s'agrandir il faut que la ville accepte de modifier son zonage. Donc eux ils n'ont aucun intérêt à donner des redevances aux municipalités voisines qui subissent les impacts parce que politiquement ils n'ont pas besoin d'elles. Par contre, politiquement, ils ont très besoin de la municipalité hôte, donc les redevances sont concentrées dans la ville hôte. Et ce ne sont pas des redevances qui permettent de réduire les nuisances, ce sont des redevances qui permettent d'acheter une influence politique.

- Fonctionnaire d'une MRC, région de la CMM.

Ils sont venus nous présenter des enveloppes brunes... On les a reviré de bord. J'vais vous la dire la vérité, moi. On a dit à [la compagnie] : «on ne troquera pas la santé publique et nos personnes pour un parc pour le bien général. Nous on n'accepte pas ça». C'est rare ça ! [La ville voisine] a fait le contraire !

- Élu municipal, région de la CMM.

Ainsi, les municipalités contiguës aux municipalités hôtes subissent les impacts négatifs des activités des lieux d'élimination des matières résiduelles – odeurs, bruit, goélands, perte de jouissance et dévaluation de leur propriété, risques de

contamination de l'eau potable, risques pour leur santé, etc. – sans recevoir de compensations et sans guère avoir de recours pour changer la situation dans cette configuration politique. Ces recours sont rendus encore plus difficiles dans le cas des municipalités limitrophes aux « mégasites » exploités par des multinationales, situées aux alentours de Montréal, et qui accueillent la grande majorité des matières résiduelles éliminées au Québec.

On parle de mégasites, car quatre des 62 LES du Québec reçoivent plus de 70% des matières résiduelles enfouies au Québec – dont les quantités varient entre 700 000 à 800 000 tm/an (FCQGED, 2002). Par exemple, le LES de Lachenaie, qui reçoit 25% de tous les déchets du Québec, est devenu, par le dernier décret gouvernemental autorisant son agrandissement, le plus grand des LES en Amérique du Nord (Québec, 2004a, 2003b). Soulignons que la majorité de ces déchets provient de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

D'ailleurs, le principal discours des acteurs – tant municipaux, environnementaux que citoyens – qui ont contesté les projets récents d'agrandissement de trois de ces méga-sites limitrophes à la CMM lors des audiences publiques du BAPE pouvait se résumer à « la cour est pleine » (Québec, 2003a, 2004b, 2005). Leur critique porte notamment l'irresponsabilité de la CMM dans sa façon de gérer ses déchets.

Ils estiment en outre injuste socialement d'être considérés comme des villes banlieues servant de « poubelle » pour les déchets provenant principalement de Montréal et de Laval.

Moi, je suis d'ici. Je suis de la région et le développement de ma région cela me tient à cœur. Pis devenir la poubelle régionale ou provinciale, ça ne m'intéresse pas. C'est pas plus compliqué que ça.

– Élu municipal, région de la CMM – Lanaudière.

Avant leur vente à des multinationales, ces LES recevaient des quantités de matières résiduelles à enfouir beaucoup plus modestes et suscitaient alors beaucoup moins de contestation populaire. Or, malgré les nombreuses voix qui se

sont opposées au saccage de leur environnement et de leur santé, le Conseil des ministres a tout de même octroyé un décret à ces agrandissements. On peut toujours se demander pourquoi?

Depuis 20 ans, une panoplie de documents produits par les fonctionnaires du ministère de l'environnement – sans compter les rapports du BAPE - répète inlassablement les failles du système de gestion des déchets aux différents ministres qui passent. Recommandations rarement prises en compte, car l'environnement serait un thème difficile, comme le dit si bien un fonctionnaire du MDDEP, ça prend du «gots politique pour des acteurs qui ne pensent essentiellement qu'en terme d'électorat et de fonds pour leur parti politique».

Pensez-vous que [le promoteur] ne contribuera pas à la bourse électorale. Allez vous asseoir dans une soirée de financement des partis politiques et vous allez retrouver beaucoup de ces gens là. Ben oui, on fait un souper pis ça coûte 500\$ pour donner la main au ministre. Ce sont des vérités que tout le monde sait, mais on ne les dit jamais.

– Fonctionnaire, MDDEP.

La politique ça fonctionne par les donations, pas les commandites, les donations. Ce que les gens ne comprennent pas dans la population, c'est le pouvoir économique versus la décision politique. Moi, mon maire a un certain niveau d'influence, mais il n'a pas le niveau d'influence que [tel compagnie de déchets] a quand on sait qu'elle est capable de verser des centaines de milliers de dollars par année pour pouvoir influencer les décisions qui viennent. Le problème qu'on a, c'est que ces grands consortiums ont des fonds illimités et que nous on a du temps, mais pas illimité. Et nos arguments ne font pas le poids devant ces gens là.

– Fonctionnaire municipal, région de Lanaudière.

Le contexte actuel entraîne la fermeture des sites petits et moyens, l'agrandissement perpétuel des LES restant et du contrôle des plus rentables par des multinationales privées. Le ministère de l'environnement est maintenant confronté à une réalité qui le désavantage fortement face aux acteurs industriels puisque, de 1994 à 2004, la génération de déchets a augmenté de 7 003 000 à 11 388 000 tonnes métriques (tm) et que la quantité de déchets envoyés à l'élimination

a augmenté de 5 029 000 à 6 454 000 tm, malgré les objectifs de réduction à la source de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 (Québec, 2000, 2006). Ainsi, le ministère est pris avec plus de déchets à éliminer et moins de LES ce qui favorise les acteurs industriels dans le jeu.

Le gouvernement n'a pas le choix, même si les recommandations du BAPE vont à l'encontre de l'agrandissement, tout le monde sait que le permis va être donné. Le ministre n'a pas le choix. Il regarde la quantité de déchets qui augmente continuellement parce que la Politique 1998-2008 personne ne va l'atteindre – et il n'y a pas vraiment de pression non plus de la part du gouvernement – le ministre voit le nombre de sites qui ferment. Les petits sites à cause des conditions environnementales, ils n'ont pas assez de volume pour rentabiliser le respect des nouvelles normes, donc ils se fusionnent. Y a ben beau que le rapport du BAPE disent de le fermer, mais il y a un 700 000 - 800 000 tonnes de déchets où il n'y a pas de place pour les envoyer. Il n'a pas le choix, alors il va le donner le permis pareil  
– Fonctionnaire municipal, région de Lanaudière.

### **3.4 La Communauté Métropolitaine de Montréal : un acteur municipal de poids**

Un autre élément fondamental pour comprendre la problématique des méga-sites d'enfouissement au Québec tient au rapport qu'entretient le ministère de l'environnement avec un acteur municipal important - la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM). Avec un faible taux de 14% de récupération des matières résiduelles, le secteur municipal affiche de sérieux retards à atteindre l'objectif de 65% stipulé dans la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* (Québec, 2006a). Parmi ces municipalités, la CMM - avec son poids démographique - représente évidemment la plus grande partie du problème. Ce poids démographique, malgré la domination des acteurs économiques, lui confère un pouvoir politique relativement important qui influence sensiblement la mise en œuvre - ou plutôt le retard - des objectifs de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*. Plusieurs acteurs municipaux soulignent que depuis la fusion, les villes de Montréal et de Laval ont vu leur pouvoir s'accroître démesurément par rapport aux «villes banlieues».

La CMM c'est composé comment ? C'est composé de 63 municipalités. Il y a un CA à 63 maires. Regardez comme c'est grand. Y'a un conseil exécutif de 5 maires. Le pouvoir est au CE parce que c'est le CE qui signe les contrats. C'est lui qui signe les contrats avec [tel promoteur]. Ben, dans le livre, c'est pas écrit d'même, mais dans la vraie vie c'est ça. Fa que là t'en as 5 qui contrôlent les 63, qui contrôlent le CA. La concentration du pouvoir... C'est merveilleux ! Belle créature de Québec ! Avez-vous vu l'expansion, l'explosion du pouvoir de Montréal sur toutes ses couronnes ?  
 – Élu municipal, région de la CMM.

Ceci a une importance capitale puisque depuis la fermeture de son LES «l'ancienne carrière Miron» – aujourd'hui appelé le «complexe environnemental de St-Michel» - et de son incinérateur Descarrières, la ville de Montréal exporte ses déchets dans cinq LES dont quatre sont devenus des mégasites : Lachenaie, Saint-Thomas, Sainte-Sophie et Saint-Nicéphore (Québec, 2003a).

La ville de Laval est dans la même situation, toutes les matières résiduelles générées sur son territoire sont exportées dans d'autres villes. Ainsi, depuis le processus de fusion municipale, le LES de Lachenaie a été rattaché au territoire de la CMM – structure politique dans laquelle les entités municipales détenant le plus de pouvoir et générant le plus de déchets sont Montréal et Laval. Cette situation permettrait aux élus en place de conserver le statu quo, de retarder la recherche de stratégies efficaces de réduction des déchets et de différer la recherche d'emplacements pour l'élimination des matières résiduelles générées sur leur territoire – actions qui nécessiteraient la tenue de consultations publiques et, par conséquent, des risques de perdre les prochaines élections.

Le maire de [telle ville] – il nous l'a dit là – qu'il n'en veut pas des lieux d'enfouissement sanitaire sur son territoire. Lui il est prêt à payer 5\$ de plus la tonne pour envoyer ça n'importe où mais pas chez eux parce qu'il n'a pas le goût de faire un débat pour ouvrir un lieu d'enfouissement sanitaire chez eux... Il va perdre des élections. Sauf que ceux qui sont pris avec des LES actuellement, ils font quoi ? Personne ne se soucie d'eux autres là.  
 – Fonctionnaire d'une MRC, région de la CMM.

Multiplés sont les entretiens avec des acteurs municipaux qui révèlent le pouvoir politique démesuré de cette structure politique.

On n'a pas de problèmes à recevoir nos déchets, mais on ne veut pas recevoir tous ceux de la CMM. On est confronté aux problèmes de l'indifférence. Dans le sens que si vous demandez aux gens de l'île de Montréal s'il y a un problème avec les déchets, ils vont vous dire : « non moi, je mets mon sac au bord de la rue le matin, quand je pars travailler, pis le soir, quand je reviens, il n'est plus là. Donc moi, j'ai aucun problème, pis ça ne me coûte pas cher. Nous au sein de la CMM, nous sommes les gens qui subissent les impacts du lieu d'enfouissement sanitaire. On est peut-être 100 000 personnes qui peuvent subir les conséquences. La CMM c'est 3 500 000 personnes. On est le village gaulois qui crie. Et les autres se disent qu'est-ce qu'ils ont donc à crier eux autres là. Et quand arrive le temps de voter, on est minoritaire. Et les élus de Montréal, eux y'en n'ont pas de problèmes. Les déchets s'en vont s'enfouir quelque part et tout est réglé et les citoyens sont heureux. Eux autres ne sont pas pressés de régler le problème. Plus longtemps ça va durer comme ça, mieux c'est pour eux. La journée où ils devront trouver un site sur leur territoire pour éliminer leur propre déchets, c'est là que leurs problèmes commencent. Et c'est notre problème, cela ne peut pas se régler strictement à travers la CMM à cause du poids politique trop faible qu'on a.

– Fonctionnaire municipal, région de la CMM.

Dans cette nouvelle configuration politique où les volontés de la majorité ne riment pas toujours avec les volontés de la minorité, fonctionnaires et citoyenNEs des municipalités banlieues recevant cette masse phénoménale de matières résiduelles générées par d'autres communautés et/ou subissant les impacts des activités de ces LES exploitées par des multinationales – s'imaginent être David contre Goliath ou le village gaulois devant les Romains. Montréal et Laval continuent donc de contracter des ententes avec les multinationales qui exploitent ces LES et les villes sur lesquelles se retrouvent ces sites. Et cela malgré les oppositions – souvent majoritaires – soulevées lors des audiences publiques ainsi que les efforts du MDDEP pour atteindre les objectifs de sa politique. Confronté à cette problématique – et privilégiant l'utilisation de moyens volontaires aux moyens coercitifs – le gouvernement octroie plus souvent qu'autrement les décrets demandés par les exploitants de ces LES.



C'est sûr que tu n'arrives pas à l'unanimité et qu'il y aura toujours des opposants. Mais c'est un service, les lieux d'élimination, tu ne peux pas ne pas en avoir, tu ne peux pas les laisser sur les trottoirs à Montréal et la CMM ne se responsabilise pas. Ils envoient leurs déchets à l'extérieur. Pis là les banlieues profitent de la situation et elles ont des compensations financières. Dans le fond, elles se font acheter. La CMM et les autres grandes villes tendent toujours à tergiverser parce qu'ils veulent pas mettre leur culotte. Actuellement, Québec n'a pas de règlements coercitifs pour les obliger à gérer leurs déchets. Le ministre pourrait toujours l'exiger, mais il ne le fera probablement pas. Ce sont les municipalités hôtes qui pourraient refuser de recevoir leurs déchets. Eux autres comme ben du monde, ils ont le syndrome pas dans ma cour. Y'aiment mieux envoyer leurs déchets ailleurs. Qu'est ce que la multinationale va faire, c'est qu'elle va tenter de s'entendre avec les municipalités, plus ou moins en les achetant entre guillemets. Y'a des p'tites municipalités qui sont 2-3000 personnes ça fait leur affaire.

– Fonctionnaire, MDDEP.

Les groupes écologiques et les universitaires prônent le déchet zéro. Tu peux dire ça à l'université, mais dans la vraie vie là - théoriquement tout le monde est pour ça les 3R - mais dans la vraie vie on est une société de consommation et de surconsommation. La politique dit qu'en 2008, on devrait atteindre 65% de réduction des déchets, des lieux d'enfouissement, des lieux d'élimination. Mais dans les faits, on n'est rendu qu'à 20-26% en moyenne au Québec.

– Fonctionnaire, MDDEP.

Ajoutons qu'au sein de l'appareil gouvernemental, le MDDEP a un pouvoir relativement limité dans le processus, car c'est le conseil des ministres qui octroie le décret.

Mais on n'en a pas de pouvoir. Si Industrie Commerce ou le MRN ont des intérêts autres que les nôtres, ils vont tout le temps gagner, ça c'est officiel.

– Fonctionnaire, MDDEP.

Le mouvement de déréglementation qui a amené à privilégier l'approche volontaire à l'approche coercitive ainsi qu'à se tourner vers l'autosurveillance – le fait que le suivi environnemental soit effectué par le promoteur lui-même - est critiqué par la majorité des acteurs. En effet, la majorité des acteurs – municipaux,

environnementalistes, citoyens et même certains industriels - croient que le MDDEP devrait jouer davantage la carte des moyens coercitifs et jouer son rôle de protection de l'environnement de façon beaucoup plus autoritaire.

Le problème c'est que le ministère de l'environnement n'a pas joué son rôle à 100%. Si le gouvernement forçait la CMM à dire tu vas gérer les lieux d'élimination et tu mettras pas la patate chaude dans la cour du voisin, ça changerait ben des affaires. Nous serions prêts à avoir notre propre site, mais à condition que le ministre l'impose à tout le monde. Parce que sinon, on ouvre un petit site (35 000 tonnes) et après ça avec les coûts élevés que nécessite le captage du biogaz, ça coûte cher de la tonne si tu veux rencontrer toutes les conditions environnementales.

- Fonctionnaire d'une MRC, région de la CMM.

Tu ne peux pas compter sur Québec pour faire un plan provincial harmonisé, parce qu'ils ne portent pas leur culotte. Ils nous laissent prendre des décisions, mais les certificats d'autorisation, c'est le conseil des ministres qui le donne. Et là, y'a un maire qui appelle le ministre et qui lui dit si tu ne lui donnes pas le certificat d'autorisation, je ne ramasse plus les déchets. Tu ne peux pas laisser traîner les déchets dans la rue, c'est un problème de santé publique. Au lieu de dire, on va travailler ça sur 20 ans ou trouver d'autres alternatives, Québec reste toujours dans la même situation, il donne les certificats d'autorisation un gun sur la tête.

- Fonctionnaire municipal, région de la CMM.

Moi, au début, ç'a ma surpris que des exploitants puissent s'autosurveiller eux-mêmes. Ça ça m'a toujours surpris. Mais c'est la pratique actuellement. Mais on n'a pas le choix d'être honnête, car y'a une sorte d'inspection qui peut arriver lorsqu'on fait l'objet d'une transaction. Alors, il y a des audits à faire. Les banques sont plus raides que le ministère de l'environnement! Tout le mécanisme de financement est plus sévère que le ministère de l'environnement. Ils envoient eux-mêmes leurs hommes prendre les échantillons.

- Employé d'un lieu d'élimination des déchets, région du Saguenay

### 3.5 Le vent du néolibéralisme et les aléas de la décentralisation

La décentralisation des responsabilités du MDDEP ne s'effectue pas sans accroc. Le transfert de responsabilités aux MRC et aux communautés métropolitaines s'est effectué sans que les négociations financières soient conclues avec celles-ci occasionnant retards et conflits dans l'avancée de l'atteinte des objectifs de récupération des matières résiduelles. A ceci s'ajoute un flou au niveau du partage des responsabilités entre les divers paliers politiques ainsi qu'un manque de leadership du MDDEP dans son rôle d'harmonisation de la *Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008* à l'échelle provinciale. Ce transfert des responsabilités est souvent mal perçu, car le niveau provincial continue plus souvent qu'autrement à imposer ses choix sans concertation des niveaux politiques régionaux et locaux.

Le retard de la CMM – particulièrement de Montréal et de Laval vu le poids démographique qu'elles représentent - à atteindre les objectifs prévus est un obstacle majeur au succès de la mise en œuvre de la politique de gestion intégrée des matières résiduelles au Québec. En raison notamment du retard de ces deux municipalités à mettre en place des programmes pour réduire la quantité de matières résiduelles qui seront envoyées dans un lieu d'élimination à l'extérieur de leur territoire – car elles n'en possèdent pas sur leur territoire – le ministre de l'environnement est placé en situation de crise et contourne ses lois pour ne pas être pris avec un problème de santé publique.

De plus, plusieurs acteurs municipaux soulignent que depuis la fusion, les villes de Montréal et de Laval ont vu leur pouvoir s'accroître démesurément par rapport aux «villes banlieues». Villes banlieues, dont certains conseils municipaux acceptent de devenir les «poubelles» de Montréal et de Laval pour des raisons économiques à court terme, malgré les nombreuses oppositions citoyennes et des municipalités limitrophes qui subissent les impacts des activités d'élimination sans compensations, ni redevances.

Bien que la politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles octroie aux MRC et CM, en théorie, un pouvoir décisionnel plus grand, dans la pratique celui-ci demeure relativement limité. En effet, il s'avère encore quasi-impossible pour une région, même si elle le désire, de mettre en place une politique et des infrastructures pour gérer les matières résiduelles générées sur son territoire essentiellement pour des raisons économiques car elle ne peut compétitionner avec les prix du secteur privé. Démunies financièrement les municipalités se tournent plus souvent qu'autrement vers la solution facile – le secteur privé (Hamel, 1995; MacKinnon, 2000; Kirszbaum, 2004; Lafaye, 2001; Le Gales, 1995). Le Québec suit donc la vague du néolibéralisme – les acteurs politiques recourent de plus en plus au partenariat public-privé dans la gestion des déchets, comme dans bien d'autres domaines des services publics (Bonanno, 2000; Carter et Mueller, 2002; Dominelli, L. et Hoogvelt, 1996; Milewa et al., 1998).

Trois grandes problématiques ressortent du jeu entre le secteur municipal et le secteur privé: l'iniquité dans la distribution des redevances entre les municipalités subissant les impacts des activités des lieux d'élimination, le déséquilibre des pouvoirs en place entre les membres d'une communauté urbaine (CU) depuis le processus des fusions municipales ainsi que la relation privilégiée entre les élus provinciaux et les acteurs économiques.

### **3.6 Les reliques de la gestion sectorielle obstacles à la gestion intégrée**

Malgré les changements au contexte sociopolitique survenus au cours des quinze dernières années, l'État demeure un acteur central dans la gouvernance, tel que Massardier (2003) l'observe. Comme nous l'avons vu, la gouvernance québécoise liée à la gestion des déchets demeure majoritairement confinée aux acteurs politiques – provinciaux, régionaux et municipaux – et aux acteurs économiques. Relique de la gestion sectorielle, le système-acteur en perpétue les défauts - système mono-acteur, pratique du fait accompli, manque de transparence, gestion à

court terme, prédominance de la dimension économique sur les volets environnementaux, sanitaires et sociaux.

Malgré les discours sur les mécanismes de démocratie participative, règle générale avant qu'un projet d'élimination des matières résiduelles ou qu'un projet d'agrandissement ne soit soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, les citoyenNEs et les écologistes sont exclus du processus décisionnel. Le seul mécanisme délibératif reconnu par tous les acteurs au Québec survient donc trop tard, comme il est répété par plusieurs auteurs (Beauchamp, 2005; Gariépy, 2005; Gauthier, 1998). La majeure partie du processus continue à être dominée par les acteurs politiques et économiques – le système demeure donc mono-acteur jusqu'au moment de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts comme dans la gestion sectorielle.

Les acteurs économiques sont, sans conteste dans le jeu des acteurs, les maîtres du contournement des règles officielles. Les fonctionnaires du MDDEP décrivent les nombreux contournements aux lois des promoteurs – contournements acceptés par les différents ministres au pouvoir. Ils négocient avec les décideurs politiques bien avant l'entrée en scène des mécanismes délibératifs ; bien avant l'entrée en scène des écologistes et des citoyenNEs. Cet obstacle à la délibération – à la prise en compte de l'ensemble des intérêts sociaux, à la possibilité d'échanges nouveaux et de recadrage du projet – a été observé également par d'autres études liées aux mécanismes institutionnels de démocratie participative en matière d'environnement (Séguin, 1997; Simard, 2003). Second obstacle, l'approche du ministère de l'environnement au pouvoir depuis les années 1990 se caractérise par une gestion de crise, qui entraîne une gestion au cas par cas et à court terme, plutôt qu'une planification à long terme, préventive et harmonisée à l'échelle provinciale.

Finalement, la majorité des acteurs – municipaux, environnementalistes, citoyens et même industriels – croient que le MDDEP devrait jouer davantage la carte des moyens coercitifs et assumer plus de leadership dans la protection de

l'environnement. Il faut sérieusement se questionner sur le rôle du ministère de l'environnement et de l'utilisation des approches volontaires et d'autosurveillance quand même des acteurs économiques trouvent ces mécanismes inappropriés et moins sévères que ceux des institutions financières. Ces travers étaient prévisibles.

Plusieurs spécialistes en droit et en sciences politiques dénonçaient déjà le processus de déréglementation quand il a commencé dans les années 1990 et prévenaient l'État du glissement potentiel vers un accroissement des problèmes environnementaux (Lepage et Gauthier, 1998; Corriveau, 1998; Halley, 1997; Giroux, 1997). Il existait déjà, à l'époque, un laxisme démesuré au niveau de l'application réglementaire au sein du ministère de l'environnement. Par exemple, dans le domaine de la gestion des déchets, en 1995, le ministère de l'environnement avouait dans un rapport que 100% des lieux d'élimination étaient hors normes (Halley, 1997). Le verdict du tout dernier rapport du vérificateur général du Québec confirme que ce laxisme perdure : le MDDEP n'est pas en mesure d'«exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles» (Québec, 2006a, p. 11). Il repose sur plusieurs éléments dont : les lacunes du travail d'inspection, la gestion non uniformisée du non-respect des normes selon les régions, la généralisation du non signalement des infractions aux propriétaires et l'absence de leur synthèse en vue de prioriser les suivis environnementaux. Par exemple, près de 50% des sites d'enfouissement ne font l'objet d'aucune inspection.

Nous sommes encore loin de la gestion intégrée et de la démocratie participative dans le domaine de la gestion des déchets au Québec. Relique de la gestion sectorielle, le système-acteur en perpétue les défauts - système mono-acteur, pratique du fait accompli, manque de transparence, gestion à court terme, prédominance de la dimension économique sur les volets environnementaux, sanitaires et sociaux. En regard de la démocratie participative, il est à espérer que le Québec rattrapera son retard dans la mise en place d'un système multiacteurs permettant l'inclusion de tous les acteurs concernés lors du processus décisionnel -

caractéristique fondamentale pour que la confrontation entre les différents intérêts entraîne des effets bénéfiques sur la qualité de l'environnement (Abelson et al., 2003; Barouch, 1989; Bostwick, 1999; Callon et al., 2001; Habermas, 1984).

## CHAPITRE IV

### GOUVERNANCE ET GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU QUÉBEC: ENTRE CONCERTATION, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET RELATIONS DE POUVOIR

#### 4.1 Introduction

Ce chapitre explique comment l'intégration des écologistes et de la société civile dans les processus décisionnels a permis de modifier le système d'action concret développé autour de la gestion des déchets. La gouvernance québécoise liée à la gestion des déchets demeure encore majoritairement confinée aux acteurs politiques – provinciaux, régionaux et municipaux – et aux acteurs économiques.

On a constaté que [la compagnie] était dans le comité de zonage de la MRC. C'est de ce comité qu'émane la proposition de dézonage. On a demandé comment on pouvait participer nous aussi à ce comité. La MRC a dit «non» - qu'il n'y avait pas d'ouverture pour siéger à comité, que les gens étaient nommés par la MRC et non élus. Alors, ce qu'ils nous disaient c'est que nous n'étions pas invités à ce comité.

– Président, comité de citoyen, région des Laurentides.

Exclus plus souvent qu'à leur tour de la majeure partie du processus décisionnel développé par les acteurs dominants, les citoyens et les écologistes utilisent les divers moyens traditionnels de contestation pour influencer les décisions politiques: médias, pétitions, manifestations, lobbying - représentations devant le conseil municipal, lettres au ministre, etc.. Ces outils sont importants, mais l'analyse des entretiens permet de constater que les mécanismes institutionnels de démocratie participative en leur conférant un «droit formel» de participer au jeu politique, oblige par le fait même les acteurs dominants à les intégrer à un moment ou à un autre



dans le jeu. Malgré les lacunes et les obstacles, on s'aperçoit que les rares mécanismes de démocratie participative mis en place par le gouvernement ont permis de changer le système dominé traditionnellement par les sphères politiques et économiques. Ces lieux et ces outils, malgré leurs limites et leurs lacunes, ont tout de même permis à d'autres acteurs sociaux – les écologistes et les citoyenNEs – de s'intégrer davantage au processus décisionnel menant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de gestion des matières résiduelles. Même si la plupart de ces outils sont méconnus des citoyens, car bien peu médiatisés, l'utilisation des plus connus a réussi à changer les stratégies des acteurs politiques et économiques.

Parmi ces mécanismes institutionnels, la procédure d'évaluation et d'audiences publiques est celui qui a permis d'ouvrir le plus le jeu traditionnel des acteurs. Même si la plupart des citoyens et des écologistes ont l'impression qu'ils ne font pas le poids – vu leur manque de ressources et l'essentiel de leur travail basé sur le bénévolat – comparativement aux sphères politiques et économiques, l'entrée de ces acteurs a modifié le système traditionnel mis en place. Ces changements peuvent paraître minimes pour certains, mais modifications certaines il y a eu. Examinons donc comment l'entrée en scène de ces nouveaux acteurs a modifié la mise en œuvre de la gestion intégrée des déchets.

#### **4.2 CitoyenNEs et écologistes : clé de voûte pour l'avancée de la protection de l'environnement**

Soulignons d'abord l'importance que les acteurs industriels accordent aux mobilisations citoyennes et aux pressions des écologistes. Comme le dit cet acteur industriel : «l'acceptabilité sociale, c'est le nerf de la guerre». Les acteurs industriels ont réagi à l'entrée de ces nouveaux acteurs en investissant davantage dans les relations publiques et dans les expertises et contre-expertises. Comme l'écrivait ce

journaliste de la revue *Commerce* il y a déjà quinze ans dans un article intitulé *Comment vaincre le NIMBY ?*:

Oui, il y a un moyen de renverser le réflexe du NIMBY. Même lorsqu'un projet est vraiment controversé pour des raisons écologiques. « Le réflexe pas dans ma cour est un produit de la société d'information, affirme Jean Godin. Pour y répondre, il faut entreprendre un effort de communication en profondeur et chercher à concilier les intérêts (Vézina, 1991, p. 9).

«... toute entreprise dont les opérations risquent de passer au microscope environnemental doit soigneusement ajuster son tir en fonction de ses interlocuteurs. Rien de bien différent, en somme, de l'approche marketing traditionnelle » (Vézina, 1991, p. 9).

Du côté des acteurs politiques, et bien qu'ils ne l'avouent jamais publiquement, ils admettent généralement l'importance de l'implication des écologistes et citoyenNES pour l'avancement de la protection de l'environnement.

Moi je trouve que le dossier des déchets évolue bien et c'est d'abord et avant tout, grâce aux pressions des écologistes et des environmentalistes. Le mouvement n'est pas parti tout seul. Ce n'est pas nous qui l'avons parti. Ce n'est pas le gouvernement. C'est vraiment les groupes écologistes et des environmentalistes, qui sont souvent excessifs...et qui font comme de façon courante qui crée beaucoup trop d'inquiétudes par rapport au vrai problème, mais c'est la façon de faire avancer les choses.

– Fonctionnaire, régie régionale de santé publique.

Les acteurs politiques – élus et fonctionnaires compris – se perçoivent plutôt comme des «accompagnateurs» des compagnies vers la bonne voie. On constate que les fonctionnaires travaillant dans le domaine de la gestion des déchets du ministère de l'environnement sont amenés à n'être en contact presque exclusivement qu'avec les acteurs industriels et leurs consultants, si l'on considère l'ensemble des acteurs impliqués dans ce système.

On travaille beaucoup avec les consultants. C'est une grosse, grosse part de notre travail. Toutes les demandes finalement passent par des consultants. Ils jouent le rôle d'intermédiaires. C'est eux qui répondent aux questions techniques demandées aux compagnies.

- Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP

Ils laissent souvent le rôle aux écologistes et aux citoyens le soin de surveiller la protection de l'environnement, mais ils réutilisent subtilement leurs discours pour imposer des règles environnementales supérieures aux acteurs économiques. En effet, le manque de ressources, les réajustements organisationnels fréquents, le processus de déréglementation et les révisions réglementaires tardives – qui rendent les normes désuètes pour protéger l'environnement et la santé publique, constituent de sérieuses entraves à leur mission de protection de l'environnement.

Les normes permettent plus ou moins d'assurer la protection de la santé humaine, car la plupart datent de longtemps. En plus, elles ne prennent pas en considération les paramètres les plus toxiques, donc ces paramètres ne sont pas vérifiés.

- Fonctionnaire, MSSSQ.

En fait, les fonctionnaires de la division centrale du ministère de l'environnement sont les acteurs centraux de la gouvernance dans le domaine de la gestion des déchets, car ils ont besoin tant de l'industriel, acteur avec qui le système politique leur demande de travailler étroitement, que des citoyens et des écologistes pour faire avancer leurs dossiers en les amenant sous les feux des projecteurs des médias. L'analyse des entretiens permet d'observer ce jeu, particulièrement à travers la procédure d'évaluation des impacts et d'audiences publiques.

Lors des audiences publiques du BAPE, ce sont généralement les fonctionnaires de la direction centrale qui représentent le ministère de l'environnement. En effet, comme le disent les fonctionnaires des directions régionales, les fonctionnaires des directions des politiques entrent en jeu lorsque le dossier nécessite davantage d'expertise ou lorsqu'il devient «plus épineux» politiquement.

On a en général beaucoup d'autonomie, sauf quand il y a un dossier chaud ou si Québec - pour différentes raisons qui ne sont pas nécessairement techniques - décide de pousser un dossier.

- Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP

En somme, ils interviennent chaque fois que les citoyens et les écologistes se mobilisent suffisamment pour porter un dossier sur la scène publique et le sortir aussi du jeu traditionnel restreint entre acteurs politiques et économiques. Comme les dossiers «chauds» sont nombreux en ce qui a trait aux lieux d'élimination des déchets, la direction centrale de Québec intervient relativement fréquemment. Quand ils sont forcés d'entrer sur la scène publique lors des séances du BAPE - eux qui se perçoivent comme experts et non comme politiciens - ils adoptent souvent un discours sécurisant pour camoufler les failles du système auquel ils appartiennent et pour contenter les acteurs insatisfaits du discours scientifique qui comporte des zones d'incertitudes importantes en matière de santé des écosystèmes et de santé humaine.

On est toujours aux premières loges et dans l'eau bouillante. Et nos réponses sont insatisfaisantes : «Les problèmes sont non significatifs». Ce n'est pas ça que les gens voudraient entendre. Les gens voudraient entendre : «Y'en n'a pas de problèmes». Alors quand on nous accuse, qu'on nous accule aux pieds du mur, on est obligé de prendre des positions du style «Y'en n'a pas de problèmes», mais la vraie réponse scientifique n'est pas celle là.

- Fonctionnaire, MDDEP.

Dans un sens, cette situation - qui les placent pratiquement sur le banc des accusés devant les citoyenNEs, les écologistes et, même très souvent, le ministère de la santé - leur déplaît profondément. Dans un autre sens, c'est néanmoins ce qui permet de rendre prioritaire aux yeux du ministre, l'adoption de l'actualisation des règlements - principal moyen pour ces acteurs de protéger l'environnement. En effet, les ministres n'en font généralement leur priorité que lorsque les projecteurs des médias se concentrent sur une faille du système révélé par un écologiste ou un citoyen - faille qui a souvent été perçue depuis déjà longtemps par les fonctionnaires et communiqué au ministre, mais qui ne prêtait pas une oreille attentive à leurs préoccupations.

C'est pas agréable pour nous parce qu'en audiences publiques, c'est toujours nous qui est à l'avant, qui est aux premières loges et qui nous tient responsables de tous les problèmes. Les groupes écologistes, les groupes de pression, jouent beaucoup cette corde là. Beaucoup trop à notre avis, mais néanmoins c'est ça qui a permis que le dossier avance. Même si ce n'est pas agréable pour nous, même si ce n'est pas justifié, même si on est souvent dans une mauvaise position qui n'est pas justifiée, ce n'est pas nous qu'ils devraient mettre dans l'eau bouillante. Mais c'est comme ça que les dossiers avancent.

- Fonctionnaire, MDDEP

La tribune du BAPE, en raison de son caractère public, leur permet d'influencer davantage le ministre pour qu'il utilise son pouvoir discrétionnaire en exigeant des normes plus sévères aux promoteurs par un décret – pouvoir qu'ils n'ont pas lorsque la négociation demeure confinée entre leur supérieur – le ministre – et le promoteur. Comme il a été mentionné dans les sections précédentes, les promoteurs contournent fréquemment l'application des règlements des fonctionnaires en négociant directement avec les ministres.

[Telle entreprise en gestion des déchets] faisait tout le temps ça tout croche. C'était toujours de la négociation. On voulait les arrêter complètement. Et là il s'est produit, ce qui se produit tout le temps... Le directeur de cette usine là nous est passé par-dessus en allant voir le ministre et le sous-ministre en disant : «Écoutez, moi je suis une entreprise qui doit fonctionner, pis je rends service à la communauté et je dois continuer d'exister». Et il a toujours eu gain de cause. Donc son cas a toujours traîné. D'un ministre à l'autre, il en profite, il sait lui que ça change de sous-ministre à chaque six mois. Donc chaque fois qu'on essaie de l'obliger à respecter les règlements ou à changer son procédé, il a toujours un recours par en haut en convainquant le ministre. Ça fait que finalement, il faut changer la réglementation rien que pour lui.

- Fonctionnaire, MDDEP

De plus, cela leur permet plus facilement d'appliquer les «nouvelles» normes, malgré la lenteur des processus de révision réglementaire. Ce sont ces normes – qui, pourtant, sont la plupart du temps désuètes – qui protégeraient tant l'environnement que la santé des populations exposées aux contaminants émis par les lieux d'élimination des matières résiduelles.

Malheureusement, au ministère de l'environnement, on ne score pas pour la rapidité. Parce que je pense que l'environnement est un sujet qui prend du «gôts» politique. Et on n'a beau proposé... Par exemple, la modification du règlement actuel, ça a pris une éternité avant que ça passe. Pourtant, ça consistait simplement à abroger des choses désuètes vraiment. Le ministre disait : «Ha! Ça vaut pas la peine, on est en train de faire le nouveau règlement». Ben, le nouveau ça a pris quinze ans. On n'est pas supporté par les autorités. Dès que c'est un peu litigieux, ils n'osent pas. L'environnement, c'est difficile, très difficile.

- Fonctionnaire, MDDEP

Vu ces obstacles à leur mission de protection de l'environnement à travers l'application des règlements, ils profitent de l'occasion pour influencer le ministre à émettre un décret plus sévère.

Toute l'évolution de la réglementation transparaît dans les décrets. C'est pour ça que si vous prenez les décrets de 2005 et ceux émis en 95, c'est pas la même chose. Les critères qui étaient contenus dans le projet de règlement, on les appliquait dans un décret qui est en soi une réglementation – je dirais ad hoc. Il ne faut pas oublier qu'il y a un article dans une des lois qui dit justement que le gouvernement peut imposer des normes plus sévères que les normes stipulées dans un règlement. Ça ça nous permettait de mettre des critères et des normes – ou des conditions au décret – plus sévères que l'ancien règlement et de facto qui pouvaient suivre l'évolution des différentes versions non encore adoptées par le gouvernement.

- Fonctionnaire, MDDEP

Ainsi, contrairement à ce que croient plusieurs acteurs, les décrets ne sont pas seulement utilisés par le ministère de l'environnement pour contourner les lois et règlements de façon à privilégier le promoteur. Les fonctionnaires du MDDEP ont donc souvent un double discours : celui du «Y'en n'a pas de problèmes» devant les projecteurs et celui derrière les projecteurs «Y'en a des problèmes». Lors des entretiens, ils admettent que les normes sont désuètes et les ressources insuffisantes, que des promoteurs contournent les lois en négociant avec le ministre, mais ils estiment que ce n'est pas leur rôle de divulguer ces faits. L'un d'entre eux souligne :

Il ne faut pas être trop dogmatique. S'il y a des débordements dans une zone où il y a très peu de population où il y a moins de chance qu'il y ait des plaintes, même s'il y a des dépassements de notre critère, ben on peut laisser aller dans ce cas là. On peut jouer avec la situation.  
 – Fonctionnaire, MDDEP.

Les acteurs gouvernementaux se considèrent donc neutres et laissent les écologistes et les citoyens jouer le rôle de «chien de garde», même si formellement c'est à eux que revient le rôle de protéger l'environnement en faisant respecter les lois et règlements. Vu le peu de ressources pour vérifier les suivis environnementaux, ils n'ont souvent que le temps de s'attarder aux cas les plus urgents – et ces cas deviennent urgents que si les citoyens s'en plaignent. Et qu'advient-il des populations plus démunies qui ont une capacité de prise en charge politique et d'intervention médiatique plus faible?

Mais je ne me souviens pas que les gens qui vivaient autour s'inquiétaient de ça, je dois dire. Les vents dominants allaient vers un parc de maisons mobiles et les gens n'étaient pas très conscients de vivre non loin d'une source polluante importante. Ça dépend de la valeur des gens... Sans porter un jugement social, mais vivre dans un parc de maisons mobiles, tu fais des compromis dans ton environnement et c'est probablement plus des raisons économiques qui te font aménager dans un quartier comme ça.  
 – Chercheur et fonctionnaire, Institut national de santé publique et MSSSQ

Malgré l'assurance que peut donner la compagnie, une contamination est arrivée et nous c'est un message de prudence que l'on donne. Et les gens nous font confiance pour donner un état de la santé impartial. Et ce n'est pas à un organisme gouvernemental de prendre position; c'est aux acteurs sociaux à prendre ces positions politiques. Notre préoccupation à nous c'est de faire un état de santé publique le plus juste possible.

– Fonctionnaire, MSSSQ

L'idée c'est de servir correctement la population par rapport à ce qu'il leur arrive. Parce que si la population est au courant, ben là, la population - dépendamment de la manière dont elle est structurée - peut demander plus de précisions, peut nous donner un mandat plus clair ou peut demander à sa municipalité de voir à ce que la compagnie fasse bien ses affaires ou au ministère de l'environnement pour que chacun joue leur rôle. Et si la population veut se prononcer sur l'acceptabilité sociale d'une situation, ben elle va faire des actions politiques - elle va faire des comités, des commissions, des enquêtes, des pressions auprès des ministères responsables.

– Fonctionnaire, MSSSQ

Malheureusement, si les communautés sont incapables de se mobiliser pour faire reconnaître leur droit à un environnement sain, le promoteur peut, règle générale, polluer impunément l'environnement. Et même pour les communautés qui sont «capables de se prendre en charge» en se mobilisant pour protéger leur droit à un environnement sain, elles n'ont pas les ressources pour remplacer le rôle de l'État.

Ce qui est le plus préoccupant ou le plus désolant c'est que la démocratie ou le type de démocratie qu'on vit a des carences importantes. Et que pour une action de notre nature, y a probablement une vingtaine ou une quarantaine ou une cinquantaine d'autres actions citoyennes qui devraient être entreprises, mais qui ne le sont pas par manque de ressources, par manque de moyens, de leadership, de personnes, de compétence.

– Président, comité de citoyen, région de Lanaudière

En ce qui concerne les groupes écologistes, il est bien que le système leur laisse jouer leur rôle de chien de garde, il faut néanmoins qu'ils possèdent les moyens de jouer convenablement ce rôle. Ce qui n'est pas le cas. Leur financement disparaît d'année en année (RQGE, 2000), sans compter, les frais juridiques que plusieurs encourent suite aux poursuites stratégiques contre la mobilisation populaire, plus



communément connues sous le terme anglophone Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP), des multinationales à leur égard.

À l'heure actuelle, on est rendu à 300 000\$ d'avocat. Pour un groupe comme le nôtre, cela représente une somme considérable. En plus, le gouvernement a coupé diverses subventions, ce qui fait que plusieurs revenus ne rentrent plus. Ce qui fait que d'ici un mois et demi, on fermera sûrement les portes.

– Écologiste, région de la Beauce.

#### **4.3 Mécanismes participatifs et science : incertitudes scientifiques et relations de pouvoir**

Dans les mécanismes participatifs québécois liés à la gestion des matières résiduelles – audiences du BAPE et comité de suivi et/ou de surveillance environnementale – les connaissances scientifiques et techniques sont omniprésentes. Ces connaissances – la plupart du temps incomplètes, relatives et interprétables, qui constituent une zone d'incertitude<sup>3</sup>, sont réutilisées dorénavant par la majorité des acteurs. En effet, alors qu'auparavant la science était utilisée principalement par les acteurs gouvernementaux et économiques – conséquence de l'apprentissage<sup>4</sup> des acteurs – dorénavant la majorité des écologistes et bon nombre de citoyens maîtrisent aussi bien, voire dans certains cas nettement mieux, le langage technique, imposé au départ par les acteurs dominants.

Au niveau des audiences publiques, je trouve que les groupes déjà mis en place sur la gestion des déchets sont très documentés. En quinze ans, les gens ne parlent plus à travers leur chapeau, ils s'arrangent pour avoir des gens connaissant, capables d'interpréter les résultats et de les comprendre.

<sup>3</sup> Selon l'analyse stratégique, approche utilisée dans cette recherche, toutes formes d'organisations humaines comportent des zones d'incertitude – d'ordre économique, social, politique, structurel, etc. – qui délimitent le champ d'exercice des relations de pouvoir entre les acteurs (Bernoux, 1985). Ces derniers tenteront de les contrôler dans la poursuite de leurs propres stratégies.

<sup>4</sup> Selon les théories de l'apprentissage, les espaces démocratiques sont des lieux d'apprentissage, au sens où certains acteurs s'approprient les outils procéduraux pour mieux saisir les enjeux des problèmes posés et/ou pour mieux développer leurs argumentations (De Carlo, 2005; Duran et Thoénig, 1996; Turcotte et Dancause, 2002; Tremblay, 2005).

Avant, il y avait beaucoup d'émotions, d'inquiétudes et de craintes, maintenant les gens sont assez bien structurés. C'est une grosse, grosse différence et je trouve cela intéressant, car on peut parler sur des paliers égaux. – Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP

Ce qui a beaucoup changé, à ma perception, entre les premières et les dernières audiences, ça été effectivement l'implication de groupes très organisés. Aux premières audiences, il n'y a eu à peu près pas d'opposition de la population. A ces audiences, cela a beaucoup changé. Il y avait un groupe organisé en particulier qui a pris le plancher. Un groupe d'opposition ferme qui a organisé le dossier. Ça a beaucoup changé la teneur des audiences. Le groupe organisé a mis en évidence les problèmes. Finalement, ce qui s'est peu déroulé lors des premières audiences. Lors des premières audiences, ça a passé un peu comme du beurre dans la poêle.  
– Fonctionnaire, MSSSQ, région de Lanaudière

Le même phénomène se produit au niveau du discours réglementaire, dont nombre de citoyens et d'écologistes ont appris à se servir. Examinons, dans un premier temps, comment les acteurs utilisent les connaissances et arguments scientifiques à travers le processus d'évaluation environnementale et d'audiences publiques et, dans un deuxième temps, à travers le processus de suivi environnemental.

#### **4.4 Incertitudes scientifiques et audiences publiques du BAPE**

Les règles et les étapes de la procédure d'évaluation environnementale et d'audiences publiques sont clairement définies par la LQE et les règlements connexes. Regardons ces étapes et le partage des rôles entre les différentes divisions du ministère de l'environnement.

Lors d'un projet d'implantation ou d'agrandissement d'un lieu d'élimination des déchets, le premier acteur gouvernemental à intervenir est la direction régionale – laquelle est responsable d'émettre le certificat d'autorisation. Si le projet est soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux ou s'il est plus «épineux», alors les directions centrales, celles des politiques et des

évaluations environnementales, prendront le relais. A travers cette procédure, si le projet est soumis à une audience publique et s'il y a une requête dans ce sens, alors le BAPE interviendra. Finalement, suite à l'analyse des rapports du BAPE et de la direction des évaluations environnementales, le ministre de l'environnement recommandera ou non le projet au conseil des ministres – lequel prendra la décision finale.

Le fait que les règles soient clairement définies, que la procédure soit formellement ouverte à tous, transparente et publique est d'une importance capitale pour le jeu des acteurs. En effet, bien qu'ils saisisent rapidement les zones d'incertitudes de cette procédure formelle, c'est néanmoins essentiel pour éviter que les acteurs dominants n'imposent pas leurs règles du jeu et que les autres acteurs ne considèrent pas le processus «bidon». Comme nous le verrons, c'est cette absence de clarté et de précision des rôles qui rend, à l'inverse, souvent peu crédible et inefficace le mécanisme participatif des comités de suivi et de surveillance. Examinons donc comment les acteurs se saisissent de ces règles et en viennent à influencer la gouvernance environnementale dans ce domaine.

La procédure des audiences publiques, dont le maître d'œuvre est le BAPE - même si elle n'est considérée que comme n'étant qu'un mécanisme participatif de pure forme, selon Dorcey et McDaniels (2001), puisqu'elle accorde peu de pouvoir décisionnel aux citoyens - demeure le seul espace politique où se rencontrent tous les acteurs impliqués dans la gestion des matières résiduelles. Nous y retrouvons donc, tel que déjà mentionné auparavant, le ministère de l'environnement, le promoteur, l'écologiste et le citoyen – mais également d'autres acteurs importants comme les municipalités et le ministère de la santé et des services sociaux. Nous avons peu évoqué, jusqu'à maintenant, les propos d'intervenants du ministère de la santé, car selon les entretiens ce ministère n'intervient essentiellement qu'à partir de cette étape.

Nous avons des liens occasionnels avec le ministère de la santé. Lorsque nous avons terminé tous nos critères on a formé un comité, un comité sur les normes et critères de qualité de l'air. On a relancé la consultation juste un peu avant la publication du règlement. On s'assure que le ministère de la santé soit à l'aise avec notre façon de fonctionner. Mais ce comité n'est pas en fonction actuellement.

– Fonctionnaire, MDDEP

C'est pas nous qui fixons les normes du tout. La procédure pour s'assurer que ce soit fait, généralement, c'est qu'on est consulté lors de l'élaboration d'un règlement ou d'une loi. Pour les normes en ce qui concerne la santé, on est consulté à ce moment là. Mais la décision ne nous appartient pas, la décision appartient au ministère de l'environnement. Et il ne nous consulte pas toujours d'ailleurs.

- Fonctionnaire, MSSSQ

Les entretiens soulèvent deux problèmes – l'imprécision au niveau du partage des responsabilités et le manque de communication entre les ministères de l'environnement et de la santé. La santé environnementale est légalement sous la responsabilité de ces deux entités gouvernementales, mais dans les faits, le ministère de la santé laisse la majeure partie de ce champ de compétence au ministère de l'environnement, bien que ce dernier n'en ait ni les compétences, ni les moyens.

Les normes protègent sûrement de mieux en mieux la santé publique de toutes façons, mais il y a sûrement beaucoup de travail à faire encore. Et ce n'est pas évident. Tu as des normes, mais la façon de les suivre...souvent c'est très très coûteux. C'est suivi, mais probablement pas assez. Les normes peuvent permettre de répondre aux précautions de santé publique, mais sont-elles toujours respectées? Il faut avoir les moyens de les vérifier et ça c'est autre chose.

– Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP

Nous on a souvent envie de leur reprocher de ne pas assez s'occuper de santé. Mais je les comprends aussi, eux sont le ministère de l'environnement, alors ils s'inquiètent beaucoup de protéger l'environnement et dès que cela s'appelle santé populationnelle, ils ont tendance à nous déléguer ça. Sauf que c'est quand même eux qui fixent les normes. Ils doivent protéger la santé. – Fonctionnaire, direction régionale, MSSSQ

En effet, ce sont les normes du ministère de l'environnement – de la LQE et de ses règlements - qui fixent les balises pour protéger la santé publique dans le cas des risques d'exposition aux contaminants émis par les lieux d'enfouissement sanitaire. Pourtant, il arrive fréquemment que les normes soient désuètes vu la longueur du processus de révision réglementaire et l'insuffisance des ressources pour les actualiser en fonction des dernières découvertes scientifiques.

Il y a des normes qui datent de longtemps...C'est désuet...Mais je ne connais pas tout, alors je ne peux pas parler pour tout. Mais il y a des normes qui sont sûrement moins à jour. Mais nous n'avons pas vraiment de pouvoir sur ça. Mais quand tu vas plus loin que tes tâches et que tu lis des articles sur le sujet, tu te dis «il me semble qu'ailleurs les normes sont plus sévères». Alors, on dit aux autres du comité : «Es-tu sûr de ta norme, parce que moi j'ai lu autre chose». On peut commenter, on peut avoir un certain impact, mais ce n'est pas nous qui décidons en bout de ligne.  
– Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP

Les normes permettent plus ou moins d'assurer la protection de la santé humaine, car la plupart datent de longtemps. En plus, elles ne prennent pas en considération les paramètres les plus toxiques, donc ces paramètres ne sont pas vérifiés.  
– Fonctionnaire, centre de santé et de services sociaux

Et pourtant, lors des audiences publiques, les représentants des deux ministères répondront aux inquiétudes des citoyenNEs et aux critiques des écologistes que les «impacts sont non significatifs, qu'il n'y a pas de problèmes». Même dans la manière d'évaluer les impacts environnementaux et sanitaires, l'État utilise une méthodologie – l'analyse du risque – dans laquelle le volet économique est inclus, ce qui vient encore diluer les volets protection de l'environnement et de la santé publique (Gareau et al., 2005). Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, les décisions en matière de protection de l'environnement et de santé publique sont prises essentiellement en fonction de considérations politiques et économiques, selon le principe de « la quête de solutions les moins pires et du risque acceptable».

Dans le processus général d'analyse de risques, on fait l'évaluation des risques – une évaluation scientifique. On évalue la toxicité des substances et le degré d'exposition des personnes pour en arriver à quantifier un risque. Alors que la gestion du risque – en fait c'est ce que l'on fait – par exemple le niveau de risque acceptable – c'est de la gestion. On prend des décisions sur le niveau d'exposition qui sont acceptables ou pas acceptables sur toute sorte de formule de mitigation possible.

– Fonctionnaire, MDDEP

Si on juge que le dossier est acceptable environnementalement à certaines conditions. Ça veut dire qu'il ne causera pas de problèmes. Il faut s'assurer que ce projet là ne causera pas de torts à l'environnement. Mais c'est bien sûr que tu ne peux pas faire d'omelette sans casser d'œufs. C'est sûr que ça va avoir un impact. Tu ne peux pas dire qu'il n'y aucun problème, mais t'essayés d'atténuer le plus possible.

– Fonctionnaire, MDDEP

Par exemple, il y en a qui ont peur que cela atteigne la nappe phréatique à cause d'une catastrophe quelconque, mais techniquement nous autres on n'accepte pas ces élans émotifs là. Je comprends que je n'aimerais pas être voisin d'un lieu d'enfouissement, mais peut-être que si ces gens là restent là c'est parce que le terrain coûtait moins cher... Et ils devaient le savoir qu'il y avait un site d'enfouissement!

– Fonctionnaire, MDDEP

Mais pour les écologistes et les citoyens, les volets protection de l'environnement et de la santé publique prévalent sur la dimension économique. Par conséquent, si ces risques sont significatifs, ils sont alors inacceptables socialement et doivent être contrôlés à la source, en appliquant les principes des 3R, d'une façon démocratique, tel que stipulé dans la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*. De plus, ils répliquent que l'étude d'impact et le suivi environnemental sont biaisés, car sous la responsabilité du promoteur. En effet, depuis le phénomène de déréglementation, c'est «l'auto-surveillance» qui est pratiquée - le suivi environnemental et l'évaluation des impacts environnementaux sont à la charge principale du promoteur, les fonctionnaires du MDDEP ne font qu'essentiellement valider le tout. Les études d'impacts payées par le promoteur considèrent les impacts du projet pratiquement toujours «non significatifs».

Donc, c'est juste une question au niveau réglementaire. Il faut quand même voir que ce n'est pas un niveau de risque élevé, là. Les gens, l'infirmière qui l'injecte, il ne faut pas quand même exagérer le risque non plus, là. On est le seul à faire... à avoir un détecteur de radioactivité. Ce n'est pas nécessairement ces produits-là qu'on veut détecter. On a détecté une (1) fois une barre de radium qui elle, il a fallu qu'elle soit envoyée à *Chalk River*, c'est ceux-là qu'on veut détecter dans le fond. Le restant, c'est juste une question entre le gouvernement canadien et la gestion avec les hôpitaux, c'est à eux à s'arranger... (Directeur, filiale d'une multinationale, lieu d'élimination des déchets de la région de la CMM, Québec, 2003c, p. 119).

En gros, on note que le projet amènera des activités d'une même magnitude que celle qu'on connaît actuellement. On ne relève aucun risque significatif pour la santé relié à la production de biogaz et aux lixiviats. On notera par ailleurs que les sources d'odeurs touchant sporadiquement les résidences les plus rapprochées, également la présence de goélands... (Directeur, filiale d'une multinationale, lieu d'élimination des déchets de la région de la CMM, Québec, 2003d, p. 54).

Cette tendance du promoteur à minimiser les impacts est confirmée par un fonctionnaire du MDDEP :

Le promoteur tente toujours d'escamoter des affaires dans son étude d'impact qu'il fait faire par un consultant, donc il faut toujours le surveiller. Souvent, on va leur réenvoyer une centaine de questions à vérifier.  
– Fonctionnaire, MDDEP

Les études financées par les promoteurs – vu les risques de conflit d'intérêt – sont considérées subjectives et par le fait même perdent toute crédibilité aux yeux des citoyens et des écologistes. Comme dans la plupart des cas aucune étude sur la santé des populations à proximité des lieux d'élimination n'est effectuée sauf exception, les citoyenNEs et les écologistes en font fréquemment la requête lors des audiences publiques. Malheureusement, cette demande est rarement prise en compte par le ministère de la santé. Cet extrait d'entretien rapporte bien l'impression générale des acteurs face à l'attitude des représentants du ministère de la santé et des services sociaux :

Le ministère de la santé se tient loin du trafic. Il n'y a pas d'études sur le sujet. Personne ne veut en faire, personne ne veut mettre ça à jour. Et quand tu amènes des résultats de d'autres études dans le monde, là ils vont dire que cette étude là a été faite pour un lieu qui n'impose pas les mêmes normes que nous, donc que ce n'est pas comparable. Sur des études québécoises, comme sur les études par rapport à Miron, ils vont te dire «ha ben là, Miron ce n'est plus bon, c'est vieux». Alors, on leur dit «faites-en des nouvelles études». Ha ben là, on ne peut pas dans le cadre de votre projet, c'est pas dans les politiques du gouvernement pour le moment. On n'a pas les fonds nécessaires pour le faire. On a assez de littérature étrangère... Mais à toutes les fois que quelqu'un cite ces littératures étrangères, il y a toujours quelqu'un pour dire que ce n'est pas comparable.

- Fonctionnaire d'une MRC, région de la CMM

Lors des entretiens, voici ce que trois représentants des directions régionales du ministère de la santé ont répondu face à la problématique :

Le ministère n'a pas vraiment d'opinions. Je dois avouer, à cet égard là, que le ministère ne prend aucune partie, ne prend aucune direction, il laisse totalement libre de gérer le dossier localement. Le ministère n'a pas les ressources, ni les compétences. Ce n'est pas des dossiers qui l'intéressent. Je vous dirais qu'au ministère actuellement, il y a deux personnes qui s'occupent de santé environnementale au niveau de toute la province. Alors bon, ce n'est pas eux qui exécutent. Ils délèguent. A la régie non plus on n'a pas beaucoup de ressources, mais on est plus proches, on connaît les situations. C'est comme ça.

- Fonctionnaire, MSSSQ

C'est historique. Du côté de la santé environnementale, ça date de pas longtemps. C'est quand même récent les préoccupations en santé environnementale. On parle de ça plus depuis l'événement des BPC à St-Basile-Léger. C'est vraiment plus à partir de ce moment là que les préoccupations en santé environnementale ont émergé, alors ça c'est consolidé disons depuis les années 90. On peut parler d'une équipe en santé environnementale dans la région, à partir de la fin des années 90, pas avant ça là. Alors que du côté des maladies infectieuses, c'est le régime des directions de santé publique. Quand on parle de santé publique, c'est davantage pour contrôler les maladies infectieuses. C'est une préoccupation majeure.

- Fonctionnaire, MSSSQ



Il y a des régions qui sont démunies. Ils sont toujours à couteaux tirés avec l'institut parce que parfois ils ont l'impression de se faire imposer des problèmes qu'ils ne veulent pas traiter et d'autres fois, ils ont l'impression que les priorités ne sont pas en accord avec leur réalité. Ce qu'on leur fournit comme expertise, ils ne peuvent pas la mettre en pratique parce qu'ils n'ont pas les ressources. Il y a une grande frustration dans les régions chez les gens qui travaillent en santé environnementale.

– Fonctionnaire, MSSSQ, région de Québec

Les «répliques scientifiques» avancées par les représentants gouvernementaux, lors des audiences publiques du BAPE, apparaissent comme peu crédibles aux autres acteurs. Elles semblent cacher les lacunes du système – contournement des lois par le promoteur qui négocie souvent directement avec le ministre, manque de ressources, délais pour actualiser les normes, etc. Toutefois, aucun acteur impliqué dans le domaine de la gestion des déchets n'est dupe de ces prétendues arguments scientifiques pour sauver la face d'un ministère de l'environnement n'ayant pas les moyens de ses ambitions et d'un ministère de la santé ne priorisant aucunement la santé environnementale.

Le ministère de l'environnement a ses argumentaires. Et nous autres aussi. Alors c'est à qui va avoir le meilleur argumentaire. Moi, je considère qu'on est mieux équipé souvent qu'eux autres. Au niveau de l'analyse des dossiers, ce n'est pas musclé trop trop. Évidemment, ils n'ont pas beaucoup de marge de manœuvre.

- Fonctionnaire, municipalité, région de Lanaudière

Le ministère de la santé ne s'est pas vraiment positionné. Les relations sont pourtant bonnes, mais ils n'ont pas de ressources. Je crois qu'ils ne voulaient pas être trop confrontés à leurs limites face à nos exigences - être pris avec des citoyens vigilants.

– Président, comité de citoyen, région des Laurentides.

Le portrait de la dynamique entre les acteurs lors des audiences publiques étant tracé, passons aux perceptions des participants aux audiences publiques. Pour les acteurs dominants de la gouvernance environnementale, à savoir les acteurs politiques et économiques, ces audiences représentent souvent un moment difficile à passer. Difficile, car leurs stratégies informelles menées en dehors des processus

officiels soumis aux règles de transparence et juridiques sont la plupart du temps dévoilées par les écologistes et les citoyenNEs. Ainsi, les promoteurs, se retrouvent face à face avec les acteurs qui s'opposent à leur projet. Mais comme le dit si bien cet acteur municipal :

Actuellement, ils savent que le ministre est piégé. Ils n'ont aucune crainte. Pour les propriétaires de sites aller au BAPE, c'est comme aller chez le dentiste. Ça va faire mal, mais ça dure cinq minutes. Ils savent qu'ils vont se faire planter, il savent qu'ils vont avoir de la mauvaise presse pendant six mois, mais ils savent qu'en bout de ligne, ils vont avoir leur papier quand même.

Pour les fonctionnaires du MDDEP, aussi c'est un moment difficile, mais ils ont besoin de ces projecteurs braqués sur les promoteurs, grâce aux citoyenNEs et aux écologistes, pour mettre en évidence les problèmes environnementaux sur la scène publique – rare moyen qu'ils ont pour rendre prioritaires leurs dossiers aux yeux du ministre. Règle générale, les citoyenNEs et les écologistes considèrent le mécanisme participatif des audiences publiques du BAPE comme étant le seul crédible et comme le seul dont la neutralité et la transparence ait permis de conserver leur confiance. Les autres mécanismes de démocratie participative sont considérés moins transparents vu la restriction des acteurs qui y participent et compte tenu du flou des règles procédurales favorisant la domination des acteurs politiques et économiques, comme c'est le cas dans les comités de suivi et de surveillance environnementale.

Cependant, les citoyens et les écologistes soulèvent les limites de ce lieu délibératif qui finalement - même si cette tribune leur permet de s'exprimer – n'a qu'un pouvoir de recommandation. La majorité croie, par ailleurs, que ce mécanisme délibératif a été mis sur pied par l'État surtout pour servir d'exutoire. Plusieurs ont l'impression d'avoir dépensé beaucoup d'énergie, pour peu de résultat, car les recommandations du BAPE influencent peu, finalement, la décision ultime par le Conseil des ministres. Cependant, ils considèrent que ce mécanisme est vital pour la démocratie

participative, car même si la décision finale ne tient pas nécessairement compte de leurs intérêts, il permet de prouver les tares démocratiques des partis politiques au pouvoir ainsi qu'à rendre plus accessibles publiquement les informations environnementales. En effet, comme nous le verrons dans la prochaine section, malgré les droits civiques d'accès aux informations environnementales conférés notamment en vertu de la LQE, la rétention de ces informations s'est accrue depuis que l'État a décidé de se lier au secteur privé dans la gestion des déchets.

#### **4.5 Suivi environnemental et comités de surveillance : des règles procédurales trop floues**

Comme il a déjà été mentionné, depuis le phénomène de déréglementation, c'est «l'auto-surveillance» qui est pratiqué - l'évaluation et le suivi des impacts environnementaux sont à la charge principale du promoteur, les fonctionnaires du MDDEP ne font essentiellement que valider le tout. La majorité des acteurs - y compris certains promoteurs - considèrent cette pratique de gestion de l'environnement inappropriée. Il est évident pour la majorité d'entre eux que les informations nécessaires au suivi environnemental devraient être récoltées par un acteur qui est considéré comme étant neutre par tous les acteurs en présence - non pas par le promoteur. D'autant plus, que les directions régionales du MDDEP n'ont souvent pas les ressources ni l'expertise pour vérifier ces données fort complexes recueillies actuellement par les promoteurs. En outre, les quelques experts du domaine se retrouvent souvent dans les divisions centrales du MDDEP. Les règlements et les normes que doivent faire appliquer les directions régionales sont souvent soumises à l'interprétation des fonctionnaires - essentiellement des ingénieurs et des techniciens - qui comprennent difficilement les normes toxicologiques qu'ils doivent faire appliquer.

Chaque direction se veut autonome dans ses actions. Mais on a vite constaté des disparités interrégionales. La clientèle faisait affaire avec plusieurs directions régionales, parfois elle n'avait pas le même son de cloche par rapport à l'interprétation du même règlement, par exemple.

– Fonctionnaire, MDDEP

J'ai essayé de rendre ça clair, car souvent on avait des demandes et c'était complètement confus. Les gens arrivent avec des chiffres et des normes... Mais c'est confus à l'intérieur même du ministère, nos propres gestionnaires! J'ai essayé de rendre ça clair en expliquant qu'est-ce que veut dire ce chiffre là. Je peux vous donner les chiffres que vous voulez pour une seule substance. Ça dépend tout simplement de ce que l'on veut lui faire dire. Voulez-vous le mettre à un risque zéro ou bien donc à un niveau de risque acceptable, car il y a un écart entre les deux. Alors tout ça est discuté dans ce document là.

– Fonctionnaire, MDDEP

En fait, les fonctionnaires du MDDEP tentent de sauver les apparences face d'une institution qui est de plus en plus morcelée et dont les budgets sont en chute libre depuis une quinzaine d'années. Malheureusement, ce travail des fonctionnaires est insuffisant, le MDDEP a perdu largement sa crédibilité face aux autres acteurs.

Quand je me suis présenté avec mon maire et mon ingénieur. Son acolyte a salué notre ingénieur comme étant une sommité au Québec. Déjà en partant, je suis mieux équipé qu'eux autres et je ne suis rien qu'une petite ville là.

– Fonctionnaire municipal, région de Lanaudière.

D'ailleurs ce qui est un peu choquant quand tu vois un ministre de l'environnement aussi incompetent et irresponsable, qui n'a pas une pensée d'environmentaliste, qui se ramasse dans un ministère comme ça pis qui est un danger public pour nous autres parce que toutes les luttes sociales qui se sont faites dans les années 70... Pour arriver à une loi sur la qualité de l'environnement, y en a eü du débat là dessus. Y'en a eu des tractations. Y'en a eu des promoteurs qui ont fait des mémoires et y'en a eu des citoyens et tout ça. Tout ça, un gars comme ça, pis un gouvernement comme le gouvernement Charest qui arrive, pis que tout ça est remis en question, pis c'est bafoué... C'est bafoué!

– Président, comité de citoyen, région de Lanaudière.

Les changements organisationnels fréquents ainsi que l'hégémonie de l'approche managériale et de son corollaire la rationalisation complètent la désorganisation du MDDEP en démobilisant les fonctionnaires et en accentuant la scission entre «fonctionnaires gestionnaires» et «fonctionnaires spécialistes». Le même phénomène est également observable au ministère de la santé et des services sociaux.

A un moment donné on arrête de s'en faire avec ces organigrammes là, car cela ne veut plus rien dire. Les sous-ministres n'ont qu'une job à faire, c'est de regarder l'organigramme et de penser à comment ils vont changer ça. Et à chaque fois qu'ils font ça, on en a pour six mois à piétiner et à ne rien faire finalement... On dirait qu'ils ne veulent pas voir les vrais problèmes d'environnement. Donc au lieu de raconter la même chose au nouveau directeur à chaque fois, et bien j'en suis venu à faire cavalier seul.

– Fonctionnaire, MDDEP

Même si les gestionnaires changent des choses ou qu'ils coupent sur les budgets il n'en reste pas moins qu'en bout de ligne les services doivent être rendus. La structure change mais pas les services rendus. Le résultat à tout ça, c'est la démobilisation, la reconstruction à zéro, la déstructuration organisationnelle. Tout serait différent si nous prenions comme critère tout simplement l'amélioration des services.

– Fonctionnaire, Direction régionale, MSSSQ

Revenons à notre sujet initial, – l'importance de la récolte des informations environnementales par un acteur considéré neutre. Même si ces connaissances environnementales sont considérées non crédibles, car récoltées par les promoteurs, elles sont utilisées tout de même comme base de discussion dans les comités de suivi environnemental. Ainsi, dès le départ, ces comités sont voués à l'échec dans leurs objectifs de concertation, de délibération et de négociation. La majorité des acteurs ayant déjà participé à ces comités, acteurs municipaux, écologistes et citoyenNEs, jugent le processus «bidon».

Le comité de vigilance, c'est une farce à laquelle on participe, car on ne peut pas ne pas y participer. Ça n'a aucun sérieux. Ils nous donnent des informations... On est inondé de rapports, mais c'est des rapports d'inventaire. Il n'y a pas d'analyse. Justement, on a eu droit à la présentation de deux ingénieurs de la compagnie... à un moment donné ils t'inondent d'informations inutiles. A moment donné, il y a quelqu'un qui a dit c'est assez là. Nous ce que l'on veut savoir là c'est pas la façon dont vous cherchez, on veut savoir ce que vous avez trouvé comme problème et ce que vous avez trouvé comme solution. Sauf qu'ils nous endorment en nous inondant de données inutiles parce qu'on n'a pas le temps de toutes les vérifier. Nous ce que l'on demande à la compagnie, ce n'est pas compliqué, mais ça fait trois ans que je suis là et ça ne marche pas encore.

– Fonctionnaire, MRC, région de la CMM.

Cet extrait d'entretien nous amène à décrire deux stratégies du promoteur – qui est le vrai maître du jeu de ce mécanisme participatif : jouer avec les zones d'incertitude entourant les règles procédurales et les connaissances scientifiques. Premièrement, il faut savoir que le ministère de l'environnement a choisi sciemment de n'imposer pratiquement aucune règle procédurale officielle pour les comités de suivi.

On ne voulait pas aller très loin au niveau de la structure et des exigences, on a mis le minimum, car ce n'est pas le rôle du ministère. Nous avons éliminé le fait que l'on soit obligé d'être là, car on est une partie très impliquée.

– Fonctionnaire, MDDEP

En conséquence, les promoteurs imposent généralement leurs règles dans ces comités de suivi. Ce choix conscient du ministère de l'environnement de ne pas imposer de règles est un choix peu judicieux, car ce mécanisme de démocratie participative ne peut fonctionner sans un minimum de règles officielles pour éviter que l'acteur dominant – l'acteur économique - ne domine le jeu. Comme le dit ce citoyen en parlant des moyens nécessaires pour améliorer les mécanismes de démocratie participative liés à la gestion des déchets:

Moi, je crois que c'est possible, sauf que encore là, ça prend des moyens. Je te donne un exemple. Pour le comité de vigilance, nous autres les citoyens avant d'être nommés, on a envoyé une lettre au ministre de l'environnement lui demandant 17 précisions sur l'application du décret via la nomination au comité de vigilance. Quels sont les moyens du comité de vigilance? Est-ce que le ministre a le pouvoir de forcer BFI à agir ou à appliquer des recommandations? Est-ce que l'on va pouvoir faire venir des experts? etc. Est-ce que les citoyens qui vont être là vont être payés au même titre que le fonctionnaire? Est-ce qu'il y aura un perdiem me permettant de préparer le dossier et d'assister à ces réunions là, compte tenu qu'ils sont en position d'inégalité avec tous les fonctionnaires qui sont là, que déjà on paye par nos impôts et qu'en plus, nous, on doit donner notre temps gratuitement? Ce sont des exemples comme ça. Si tu veux fonctionner de manière équitable, ce sont des choses normales.

– Citoyen, région de la CMM.

Quels sont les effets de l'absence de règles procédurales claires dans ces comités – pour la plupart sans animateur qui soit considéré comme étant «neutre» par les différents intérêts en présence? Lorsque le décret gouvernemental ne cite pas d'organisme particulier pour représenter les différents intérêts qui se mobilisent autour de la problématique, le promoteur a souvent pour stratégie de choisir des représentants des citoyens et d'un groupe écologique qui ne s'opposent pas trop à ses activités. Autre stratégie de contournement des règles procédurales : envoyer plusieurs experts à la fois au comité. Par exemple, dans un des cas étudiés, et bien que le décret gouvernemental stipulait clairement qu'un seul représentant du promoteur devait siéger au comité, il en envoyait deux.

Dès les premières rencontres, la compagnie a dit : «c'est deux représentants qu'on a nous autres», alors que dans le décret c'est marqué un représentant. Eux arrivaient tout de même avec deux représentants aux réunions. Nous autres on n'est pas vraiment en désaccord qu'il y ait deux personnes de la compagnie qui siègent là – le représentant de la compagnie et son technicien. Mais au niveau du principe, c'est marqué dans le décret un représentant, alors si on est d'accord alors là on va accepter l'autre, sinon on ne l'acceptera pas. Alors qu'eux arrivaient en disant : «Ha c'est le conseil d'administration de la compagnie qui a décidé qu'on allait être deux». Ha oui, ben le gouvernement a dit que c'était un. Ça a pris des mois avant qu'ils acceptent qu'il n'y en ait seulement un.

– Conseiller municipal, région de Lanaudière.

De plus, les promoteurs tentent d'imposer la confidentialité des informations discutées lors de ces réunions – ce que conteste la majorité des écologistes et des citoyenNEs qui considèrent que ces informations sont d'ordre public comme le stipule la LQE.

Toute la question de transparence. Ça c'est une autre affaire que je pourrais te parler au comité de vigilance. Le comité comme il est contrôlé par les sympathisants de [la compagnie], on a essayé nous autres que toute la documentation déposée au comité de vigilance soit accessible - c'est mentionné dans les procès-verbaux et tout ça – mais eux autres ont décidé que les documents devaient rester confidentiels. Ce que je veux te dire par là, c'est qu'il faut qu'il y ait des règles de fonctionnement dûment établies pour assurer l'équité, la transparence, pis l'indépendance de tous les gens.  
– Citoyen, région de la CMM.

Les autres stratégies du promoteur sont liées à la manipulation des informations environnementales : sélection de certaines informations sur d'autres, refus de coopérer pour rendre accessible les informations demandées par les autres acteurs, etc.

Par exemple, nous avons demandé au promoteur de rendre accessible une caractérisation des milieux humides qu'il a fait suite à la demande du ministère de l'environnement lors des audiences du BAPE. Même si cela origine des audiences publiques, le promoteur n'a toujours pas voulu le rendre public. Nous avons même passé en commission de la Loi d'accès à l'information, mais on ne l'a toujours pas obtenu.  
– Citoyen, région de Lanaudière.

Le fait que le promoteur soit responsable de la majorité du suivi environnemental entraîne une grave entrave au niveau des droits des citoyens à avoir accès aux informations environnementales pouvant causer un impact environnemental et/ou sur la santé humaine, même si ces droits leur sont conférés par la LQE. Ce recul des droits des citoyenNEs – conséquence d'un phénomène de privatisation des services publics - ne se limite pas aux comités de suivi, mais touche toutes les demandes d'accès à l'information liées à la gestion des déchets.



Ce qui arrive c'est que la compagnie engage une firme qui va faire les prélèvements, alors les prélèvements appartiennent à la compagnie. Alors, on ne peut pas donner ces résultats de façon spontanée. Il faut faire des demandes. Mais nous on prélève des duplicatas à certains points, donc on a des résultats à nous qui sont plus rapidement accessibles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. On les donne spontanément, car c'est à nous autres. Mais pour les rapports que l'on reçoit de la compagnie, c'est plus complexe. Certains contiennent des renseignements de nature de secret industriel. Alors, il faut faire une demande au tiers et là c'est plus compliqué.

– Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP

Ce manque de coopération du promoteur – découlant de l'absence de règles procédurales claires établies par l'État - est la principale raison de l'échec de ce mécanisme participatif. Cela a pour conséquence de miner la crédibilité de tles instances auprès de la majorité des acteurs impliqués dans la gestion des déchets. Comme le dit bien ce représentant du ministère de la santé et des services sociaux :

Il y a eu un comité de vigilance, mais ça n'a pas été à notre satisfaction. «Fa que» ce qui est sorti dans le décret finalement, le ministère de l'environnement a dit à la compagnie : «vous allez former un comité de vigilance». Donc, direct en partant le comité de vigilance créé, géré et financé par la compagnie, on se doute que ça n'a pas le même impact qu'on en attendait. Le résultat a été – que moi j'ai démissionné car je n'avais pas le sentiment que ça allait quelque part parce que la structure et le mandat n'étaient pas ce qu'ils auraient dû être. On souhaiterait un comité de vigilance qui serait autonome, financé de façon autonome, géré par des citoyens qui sont concernés, qui sont impliqués.

– Fonctionnaire, MSSSQ

#### **4.6 Obstacles à la gestion intégrée et participative des matières résiduelles**

Malgré les généreux discours sur les mécanismes de démocratie participative, règle générale avant même qu'un projet d'élimination des matières résiduelles ou qu'un projet d'agrandissement ne soit soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, les citoyenNEs et les écologistes sont déjà exclus du processus décisionnel. Le seul mécanisme participatif reconnu par tous les acteurs au Québec

prend place beaucoup trop tard, comme plusieurs auteurs le souligne (Beauchamp, 2005; Gariépy, 2005; Gauthier, 1998). La majeure partie du processus continue à être dominé par les acteurs politiques et économiques – le système demeurant mono-acteur jusqu'au moment de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, comme dans la gestion sectorielle. Relique de la gestion sectorielle, le système-acteur en perpétue les défauts - système mono-acteur, pratique du fait accompli, manque de transparence, gestion à court terme, prédominance de la dimension économique sur les volets environnementaux, sanitaires et sociaux.

Les acteurs économiques sont, sans conteste dans le jeu des acteurs, les maîtres du contournement des règles officielles. Ils négocient avec les décideurs politiques bien avant l'entrée en scène des mécanismes participatifs, bien avant l'entrée en scène des écologistes et des citoyenNEs. Cet obstacle à la délibération, à la prise en compte de l'ensemble des intérêts sociaux, à la possibilité d'échanges nouveaux et de recadrage du projet – a été observé également par d'autres études liées aux mécanismes institutionnels de démocratie participative en matière d'environnement (Séguin, 1997; Simard, 2003). Nous sommes donc encore loin de la démocratie participative dont un des principes de base est la mise en place d'un système multi-acteurs permettant d'inclure tous les acteurs concernés lors du processus décisionnel - caractéristique fondamentale pour que la confrontation entre les différents intérêts entraîne des effets bénéfiques sur la qualité de l'environnement (Abelson et al., 2003; Barouch, 1989; Bostwick, 1999; Habermas, 1984).

Second obstacle, la gestion de crise, qui entraîne une gestion au cas par cas et à court terme; au détriment d'une planification à long terme, préventive et harmonisée à l'échelle provinciale. C'est du moins l'approche manifeste des différents ministres de l'environnement au pouvoir depuis les années 1990, ce qui est décrié par la majorité des acteurs, y compris par les fonctionnaires du MDDEP. L'autre caractéristique de la gestion des matières résiduelles actuelle qui suscite la critique, c'est l'absence d'harmonisation permettant aux principales entités

gouvernementales concernées – ministère de l'environnement, ministère de la santé et des services sociaux et Recyc Québec – d'élaborer des politiques cohérentes.

Malgré ces constats négatifs, néanmoins les rares mécanismes de démocratie participative mis en place par le gouvernement ont permis de modifier le système dominé par les acteurs politiques et économiques. Ces lieux et ces outils, malgré leurs limites et leurs lacunes, ont tout de même permis à d'autres acteurs sociaux, en l'occurrence les écologistes et les citoyenNEs, de participer davantage au processus décisionnel menant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de gestion des matières résiduelles.

Parmi ces mécanismes institutionnels, la procédure d'évaluation et d'audiences publiques est celui qui a le plus contribué à ouvrir le jeu traditionnel des acteurs, contrairement aux comités de suivi environnemental qui, en l'absence de règles procédurales officielles imposées par le MDDEP, les promoteurs ont pu imposer leurs règles, rendant ainsi ce mécanisme non crédible aux yeux des autres acteurs. Dans son état actuel, ces comités de suivi apparaissent donc, conformément aux critiques de plusieurs auteurs sur les mécanismes participatifs institutionnalisés, comme des outils de manipulation des acteurs dominants pour faire accepter leurs projets socialement (Atkinson, 1998; Catherin, 2000 ; Côté et Gagnon, 2005; Rowe et Frewer, 2000; Touraine, 1994).

Cependant, l'entrée en scène des écologistes et des citoyenNEs, à travers la procédure d'évaluation et d'audiences publiques, a modifié le système traditionnel mis en place. Ces changements peuvent paraître minimes, mais modifications certaines il y a eu. Citons l'importance qu'accordent les acteurs industriels aux mobilisations citoyennes et aux pressions des écologistes, dont l'un deux souligne : «l'acceptabilité sociale, c'est le nerf de la guerre». Les acteurs industriels ont réagit à l'entrée de ces nouveaux acteurs en investissant des sommes relativement importantes en relations publiques et en expertises et contre-expertises.

Ce comportement, produit de leur apprentissage, peut être également observé dans le secteur de l'énergie (Simard, 2005). En ce qui concerne les groupes écologistes, si la nouvelle gouvernance environnementale leur laisse jouer le rôle de surveillance environnementale, le système politique doit leur donner les moyens de jouer convenablement ce rôle. Ce qui n'est pas le cas. Leur financement statutaire disparaît d'année en année (Réseau québécois de l'action communautaire autonome, 2007); sans compter, les frais juridiques encourus par plusieurs groupes suite aux poursuites bâillons, plus connu sous le terme anglophone de SLAPP, des multinationales à leur égard.

Protéger l'environnement en y associant les communautés locales est une caractéristique importante de la gestion intégrée, mais de là à leur déléguer la responsabilité de jouer un rôle déclencheur en matière de protection de l'environnement et cela sans qu'ils en aient les moyens et sans planification provinciale, il y a une marge. C'est ce que la nouvelle gouvernance de l'environnement a entraîné pourtant, vu la pauvreté de ses ressources, le MDDEP n'a bien souvent le temps de s'attarder qu'aux cas les plus urgents – et ces cas deviennent urgents essentiellement que si les citoyens s'en plaignent.

Malheureusement, si les communautés sont incapables de se mobiliser pour faire reconnaître leur droit à un environnement sain, le promoteur peut, règle générale, polluer impunément l'environnement. L'injustice environnementale rejoint alors l'injustice sociale, car ces communautés moins organisées, la plupart du temps plus pauvres (Lafaye, 2001; Laverack, 2001; Pellow, 2000; Rui, 2005; Williams, 2004), en étant laissées à elles-mêmes risquent d'être exposées davantage à des contaminants que les communautés plus organisées. Et même pour les communautés qui seraient «capables de se prendre en charge» en se mobilisant pour protéger leur environnement et leur santé, vu les lacunes de ce système «mi-néo-corporatiste, mi-délibératif», on ne peut leur demander de remplacer l'État pour assumer cette fonction.

De toute évidence, cette étude démontre que les armes sont inégales entre les acteurs, constat qu'on observe dans d'autres travaux (Blatrix, 1996; Gareau, 2000; Rui, 1998; Séguin et al., 1995; Simard, 2005). La gestion intégrée des déchets, mise en œuvre à travers ces rares mécanismes de démocratie participative, ne peut, sans changements importants, assurer la protection de l'environnement et de la santé publique. Cette forme de gestion de l'environnement décentralisée, délibérative et laissant essentiellement le rôle de surveillance aux écologistes et aux communautés locales sans leur octroyer de ressources suffisantes – et sans planification à l'échelle provinciale – risque fort de mener à un manque d'uniformisation dans l'application des lois et règlements et de mener à de sérieuses injustices environnementales (Karkkainen et al., 2000; Lepage et al., 2003).

La privatisation dans le domaine de la gestion des déchets a entraîné également un autre obstacle à la gestion démocratique participative des déchets – une perte du droit d'accès aux informations pouvant causer des torts à l'environnement et à la santé publique. En effet, dans le contexte de la déréglementation, le MDDEP a pratiquement abandonné l'approche coercitive au profit d'une approche volontaire. Le concept d'autosurveillance est ainsi pratiqué depuis une quinzaine d'années – l'évaluation et le suivi des impacts environnementaux sont à la charge principale du promoteur et les fonctionnaires du MDDEP ne font essentiellement que valider le tout. Comme la majorité des échantillonnages appartiennent au promoteur, il argue la plupart du temps le «secret industriel» pour entraver l'accessibilité à ces informations de caractère pourtant public. Ainsi, la procédure afin d'obtenir ces informations devient encore plus longue et compliquée, demande temps et argent supplémentaires pour les acteurs les moins nantis du système.

Par ailleurs, la majorité des acteurs interviewés – municipaux, écologistes, citoyens et même certains industriels – croient que le MDDEP devrait jouer un rôle plus coercitif et assumer davantage de leadership dans la protection de l'environnement, se questionnant sur le laxisme du ministère de l'environnement et son utilisation des approches volontaires et d'autosurveillance quand des acteurs économiques

considèrent ces mécanismes inappropriés et même moins sévères que ceux des institutions financières.

Ces travers étaient prévisibles depuis longtemps. Plusieurs spécialistes en droit et en sciences politiques soulignaient déjà les effets pervers de la déréglementation dès ses débuts vers 1990 et prévenaient alors l'État du risque d'accroissement des problèmes environnementaux (Lepage et Gauthier, 1998; Corriveau, 1998; Giroux, 1997). Déjà le laxisme démesuré du ministère de l'environnement au niveau de l'application des règlements était vertement critiqué. Il est vrai que le ministère de l'environnement avouait lui-même dans un rapport de 1995 portant sur la gestion des déchets que 100% des lieux d'élimination étaient hors normes (Halley, 1997).

#### **4.7 Science et pouvoir : un duo dangereux**

Plusieurs textes portant sur l'implication des citoyens dans des instances participatives institutionnalisées en matière de politiques publiques environnementales, questionnent la capacité des citoyens à comprendre vraiment les connaissances scientifiques (Dorcey et McDaniels, 2001; Weale, 2001). Cette recherche démontre plutôt que les citoyenNEs impliqués dans les cas étudiés comprennent très bien les connaissances scientifiques – à tel point qu'en se liant avec les écologistes – ils sont souvent devenus aussi habiles à utiliser le langage technique que les acteurs dominants – politiques et économiques – qui leur ont imposé ce langage.

Fruit de leur apprentissage mené dans le cadre de ces procédures «mi-délibératives», «mi-néocorporatistes», ils en sont venus à utiliser le même langage que leurs «adversaires», tout en étant conscients du caractère relatif de ces connaissances scientifiques et des nombreuses interprétations possibles. Ils ont aussi réalisé que les experts entretiennent souvent d'étroits rapports avec le pouvoir; que la science sert souvent à légitimer des intérêts particuliers, voire même

parfois à camoufler des intérêts politiques et/ou économiques, autant d'éléments qui, tirés de cette analyse sont confirmées également par d'autres auteurs (Fischer, 2004; Fourez, 1996; Mirenowicz, 2000).

Cette étude montre d'ailleurs que les incertitudes scientifiques sont constamment utilisées par les acteurs dominants – politiques et économiques – pour soutenir des intérêts économiques, mais rarement pour protéger l'environnement et la santé des populations. Or, compte tenu des fréquentes coupures budgétaires dans le domaine de l'environnement, les données scientifiques sont souvent insuffisantes pour en arriver à des démonstrations convaincantes, alors qu'on invoque l'absence de fonds pour mener les recherches nécessaires. Parson (2000) note la même problématique au Canada et Darnall et Jolley (2004) aux États-Unis.

De plus, dans le domaine de la gestion des déchets, comme le peu de données environnementales récoltées est majoritairement sous la responsabilité du promoteur, elles ne sont pas considérées comme étant neutres. Cela, sans compter, les incertitudes liées aux connaissances scientifiques sur les impacts environnementaux et sur la santé humaine, ce qui en limite l'utilisation en matière de décision politique (Callon et al., 2001; Darnall et Jolley, 2004; Fischer, 2000; Roquéplo et al., 2000). Elles laissent toujours placent au jugement, de là l'importance de la mise en place de mécanismes participatifs.

Les lacunes en termes de connaissances scientifiques, par ailleurs souvent utilisées par l'État pour justifier le statu quo et pour accepter des projets controversés ayant des impacts sur l'environnement et la santé humaine, et cela malgré les oppositions de plusieurs acteurs sociaux. Les incertitudes scientifiques semblent être utilisées par les acteurs politiques pour prendre souvent des décisions sans se sentir être imputables de leurs conséquences.

Bref, si l'ensemble des acteurs continue à utiliser les connaissances scientifiques comme axe central de discussion, cela les amène à un cul-de-sac et à des guerres d'expertise sans fin (Lepage, 2005). En effet, les fonds investis dans les mécanismes participatifs sont insuffisants pour que ces données et analyses au plan environnemental et sanitaire soient crédibles, ni pour donner les moyens de délibérer démocratiquement en prenant en compte équitablement les intérêts des différents acteurs.

Nous sommes donc encore loin de la gestion intégrée et de la démocratie participative dont l'un des principes de base exige la mise en place d'un système multiacteurs permettant d'inclure tous les acteurs concernés dans le processus décisionnel - caractéristique fondamentale pour que la confrontation entre les différents intérêts entraîne des effets bénéfiques sur la qualité de l'environnement. Alors que le Québec innovait en matière de démocratie participative avec la création du BAPE dans les années 1970, il accuse désormais un net retard. Un retour sur les principes fondateurs de la démocratie participative et un examen des divers mécanismes délibératifs développés à travers le monde est essentiel.



## CHAPITRE V

### LIEUX D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS AU QUÉBEC: QUELS RISQUES POUR LA SANTÉ ET QUEL RESPECT DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION ?

#### 5.1 Introduction

Les préoccupations relatives à la gestion des déchets des sociétés humaines se sont accrues au rythme de l'accroissement des populations et de la propagation des épidémies qui ont fait des problèmes liés à l'évacuation des déchets des enjeux majeurs de salubrité et de santé publique. Athènes aurait été la première ville à solutionner ce problème en enfouissant les déchets générés par sa population, 500 avant J.C. (DeLong, 1993). Au delà du contrôle des épidémies, la gestion des déchets s'avère en effet essentielle tant pour réduire la propagation des maladies transmises par les microorganismes que pour limiter les risques pour la santé humaine associés à l'exposition des nombreuses substances chimiques, et enfin pour contrôler l'encombrement et autres effets pervers de la consommation de masse des sociétés industrielles (Gareau et Ménard, 2001).

Or, au Québec, contrairement aux objectifs de la politique québécoise sur la gestion des déchets adoptée en 1989, les quantités globales de déchets générés augmentent, si bien que les quantités de déchets sont passées de 1994 à 2004, de 7 003 000 à 11 388 000 tonnes métriques (tm); alors que les quantités de déchets envoyés à l'élimination sont passées de 5 029 000 à 6 454 000 tm.

Nombreux sont les risques sanitaires associés à une gestion non durable de déchets (André et al., 2003; Chevrier et al., 2002; Cordier et al., 2004; Gareau et Ménard, 2001; Gareau et al., 20005; Minichilli et al., 2005). De nombreuses études ont d'ailleurs mis en évidence certains risques environnementaux et sanitaires pour les communautés environnantes exposées aux émissions des lieux d'élimination des déchets (incinérateurs et lieux d'enfouissement sanitaire), y associant notamment des effets néfastes sur les systèmes reproducteur, neurologique, immunitaire, ainsi que des cancers et des risques psychosociaux (Commoner et al., 2000; Crighton et al., 2003; Elliot et al., 2002; Floret et al., 2003; Ikonomou et al., 2002; Katami et al., 2002; Knox, 2000; Minichilli et al., 2005; NRC, 2000; Viel et al., 2000; Wilson et al., 2004).

Ces risques pour la santé s'accroissent d'autant plus, quand les quantités et la toxicité de ces déchets augmentent, surtout quand le nombre de sites d'élimination diminue (Québec, 2006a, 2006b) et que faute d'atteindre les objectifs de réduction, de réutilisation et de recyclage prévus, on se tourne alors vers l'enfouissement et l'incinération. En outre, quand les déchets sont concentrés dans certains sites, qui en reçoivent désormais des quantités colossales, les risques sanitaires pour les communautés environnantes risquent de s'accroître.

Précisons à cet effet que plus de 70% des matières résiduelles enfouies au Québec – soit de 700 000 à 800 000 tonnes métriques par an (tm/an) sont destinés à seulement quatre des 62 lieux d'enfouissement sanitaires du Québec (FCQGED, 2002). Ces mégasites – Lachenaie, Sainte-Sophie, Saint-Thomas et Saint-Nicéphore – sont exploités par des firmes multinationales (Québec, 2003). À titre d'exemple, environ 90,000 camions sortent de l'île de Montréal chaque année pour expédier les ordures dans cinq sites d'enfouissement majeurs, dont celui de Lachenaie, qui accueillerait actuellement à lui seul de 25 à 30% des déchets Montréalais (Joncas, 2006). Le cas du LES de Lachenaie est un exemple type du gigantisme de tels sites et des problèmes socio-sanitaires afférents.

Depuis qu'un décret gouvernemental a autorisé, en 2004, son agrandissement, afin de poursuivre ses activités jusqu'en 2008 et non pas comme les promoteurs le demandaient pour une trentaine d'années encore, Lachenaie est désormais le plus grand des LES dans toute l'Amérique du Nord (Québec, 2006a, 2004a).

À ces problèmes de taille de sites d'enfouissement, s'ajoutent ceux des incinérateurs et autres technologies apparentées visant, pour certaines installations, à éliminer des déchets domestiques et pour d'autres à éliminer des déchets dangereux et des sols contaminés. Or, ces installations constituent les principales sources de dioxines et furannes à travers le monde (Canada, 1999; Everaert et Baeyens, 2002; Kumagai et al., 2003; Seta et al., 2000). Compte tenu de la très grande toxicité des dioxines et des furannes pour la santé des écosystèmes et des humains, l'urgence d'en réduire au minimum les émissions, fait désormais l'objet d'un consensus international : la Convention de Stockholm, dont le Canada est d'ailleurs signataire. Évidemment, comme nous le verrons, les risques pour la santé des individus et des populations, liés à la présence de ces sites d'incinération ou d'enfouissement des déchets, dépassent le cas préoccupant des dioxines et furannes pour englober non seulement nombre d'autres contaminants, mais également d'autres problèmes d'ordre physiologiques et psychosociaux.

Au Québec, c'est la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses règlements qui sert de balises pour protéger la santé humaine des effets de la contamination environnementale. Précisons qu'il n'y a pas de politique publique spécifique en matière de santé environnementale au Québec. Les questions de santé environnementale - à cheval entre les disciplines environnementales et médicales - sont partagées entre les ministères de l'environnement et de la santé. Jusqu'en 1996, et bien que selon la *Loi sur la santé publique* cette responsabilité semble juridiquement davantage incomber au ministère de la santé, l'évaluation du risque toxicologique pour la santé humaine d'origine environnementale fût sous la responsabilité du ministère de l'environnement (Gélinas et al., 2000). Dès lors, elle

devient de la compétence du ministère de la santé, alors que l'établissement de normes et de leur application demeure sous la responsabilité du ministère de l'environnement. C'est ce que stipule le ministère de la santé :

Au Québec, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et le MSSS se sont entendus pour que les services-conseils et les services de validation des évaluations du risque toxicologique nécessaires aux autorisations gouvernementales soient confiés aux experts du réseau de la santé publique (Québec, 2006).

Dans le domaine particulier des risques toxicologiques émanant des lieux d'élimination des déchets, les normes sont édictées par les règlements de la LQE sur: l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, les déchets dangereux, les déchets biomédicaux, les sols contaminés et la qualité de l'atmosphère. Suivant la vague de décentralisation (Lepage, 1997), les ministères de l'environnement et de la santé se fient particulièrement sur leurs directions régionales pour l'application de leurs responsabilités respectives dans ce champ de compétence. Soulignons que le ministère de la santé a délégué certaines de ses responsabilités à l'Institut national de santé publique (INSPQ) depuis sa création en 1998 (Québec, 1998).

Si de tels transferts de compétences et de responsabilités témoignent de l'interdépendance des politiques publiques en matière de protection de l'environnement et de santé publique, néanmoins de tels réaménagements de compétences, sans clarification, risquent également de provoquer certains dérapages et de faire obstacle à la protection de la santé publique. Sans compter que ces transformations s'opèrent dans un contexte sociopolitique marqué par de profonds changements dans l'appareil gouvernemental et dans la gestion des affaires publiques depuis le tournant des années 1990.

Comme nous l'avons déjà mentionné, à l'enseigne de la nouvelle gouvernance environnementale, les principes de la gestion intégrée s'entrecroisent aux principes néolibéraux - centrés sur la rationalisation et l'économie de marché - ainsi qu'aux

principes de démocratie participative (Gagnon et al., 2002 ; Gareau et Lepage, 2005; Rui, 2005 ; Séguin, 1997; Séguin et al., 1995a; Vaillancourt et al., 1999). Dans ce contexte, comment le gouvernement québécois parvient-il à réduire les risques pour la santé des populations et des écosystèmes provenant des lieux d'élimination des déchets? C'est le sujet de ce chapitre.

La première section de ce chapitre traite des risques sanitaires, physiologiques et psychosociaux, associés aux expositions des émissions provenant des lieux d'élimination des déchets, qu'il s'agisse de sites d'enfouissement, ou d'incinérateurs et autres technologies apparentées. La deuxième partie brosse un portrait des méthodologies développées pour évaluer les expositions à la contamination environnementale. Enfin, nous concluons en interrogeant les capacités mêmes des politiques publiques québécoises actuelles à réduire les risques pour la santé des populations et des écosystèmes provenant des lieux d'élimination des déchets.

## **5.2 Risques à la santé physiologique et lieux d'enfouissement sanitaire**

Malgré une abondante revue de littérature sur ce thème, force est de constater que la problématique de la gestion des déchets demeure encore riche en incertitudes scientifiques de toutes sortes et que peu de recherches ont examiné les risques sanitaires associés à l'exposition chronique des humains aux émissions des lieux d'enfouissement sanitaire (LES). Parmi ces études, celles qui ont été effectuées entre 1994 et 1998 sur les risques sanitaires des citoyens résidant aux environs de l'ancienne carrière Miron à Montréal, où étaient enfouies, jusqu'à tout récemment, les matières résiduelles de l'île de Montréal et qui est aujourd'hui appelé complexe environnemental de St-Michel (CESM) méritent d'être examinées. Bien que les résultats de l'étude publiée en 1999 ne soient pas statistiquement concluants, ils suggèrent des associations possibles entre le fait de demeurer près du lieu d'enfouissement et le fait de développer, pour les hommes, des lymphomes non hodgkiniens et divers types de cancers: du foie, du rein et du pancréas (Goldberg et

al., 1999). Le risque de développer un cancer du foie, un cancer du pancréas ou un lymphome non hodgkinien serait plus élevé pour les hommes résidant à l'intérieur d'un rayon de 1,25km du lieu d'enfouissement. D'autres études ont trouvé des excès statistiquement significatifs de développer ces types de cancer chez les individus de plusieurs communautés vivant à proximité d'un LES (Kielhorn et al., 2000; Minichilli et al., 2005).

Chez les femmes, le niveau de risque de développer un cancer de l'estomac et un cancer de l'utérus serait élevé (Goldberg et al., 1995a). De plus, les résultats démontreraient qu'il y a un excès de risque significatif pour les femmes de donner naissance à un nouveau-né de faible poids (Goldberg et al, 1995b). D'autres études épidémiologiques plus récentes ont établi des associations similaires entre les faits de résider près d'un LES et des problèmes d'avortements spontanés de naissance prématurée, de malformations congénitales, etc. (Baibergenova et al., 2003; Vrijheid, 2000).

### **5.3 Incinération et risques à la santé physiologique**

Les études rapportant des risques sanitaires des émissions produites, suite au recours à diverses techniques d'incinération, sont beaucoup plus nombreuses, probablement parce que certaines dioxines et furannes, dont elles sont les principales émettrices, sont reconnues comme cancérigènes et font l'objet d'un traité international visant leur réduction et/ou leur élimination – la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. Ces recherches se basent principalement sur des études toxicologiques, épidémiologiques et sur des évaluations de risques (France, 2003). De plus, elles s'intéressent en priorité aux groupes les plus exposés aux émissions atmosphériques des incinérateurs soit aux travailleurs des incinérateurs et aux populations vivant à proximité de ceux-ci (France, 2003; Floret et al., 2003; Know, 2000; National Research Council, 2000; Viel et al, 2000). La population exposée aux dioxines et furannes à travers

l'alimentation, et notamment via les gras d'origine animale (viandes, poissons, lait, œufs) fait aussi l'objet de plusieurs études (Focant et al., 2002; McKone et Hamond, 2000; Peshin et al., 2002; Seta et al., 2000).

Les dioxines et furannes sont désormais des contaminants présents dans les composantes de l'environnement, même dans les endroits les plus reculés du globe, et sont présentes dans de nombreux aliments ainsi que chez les êtres vivants et notamment les humains (Commoner et al., 2000; Hansen, 1998; Narbonne, 2001; Ritter et al., 1995; Schechter et al., 1994; Seta et al., 2000). Soulignons que parmi les groupes à risque, les enfants, dès leur développement fœtal et jusqu'à l'adolescence, sont plus vulnérables que les adultes et risquent donc de subir les contre-coups d'une exposition aux contaminants (Abelsohn et al., 2002; Bearer, 1995; Bigsby et al., 1999; Buchert et al., 2000; Chance et al., 1998; Cohen et al., 2000; Damstra, 2002; Eskenazi et al., 2004; Goldman, 1995). Chez les enfants dont les mères sont exposées aux dioxines et aux furannes, la contamination commence dès les premiers stades de vie. En effet, l'enfant est contaminé par sa mère via l'alimentation, d'abord lors de son développement fœtal via le placenta et, par la suite, via le lait maternel (Abelsohn et al., 2002; Bigsby et al., 1999; Buchert et al., 2000; Damstra, 2002; Kakeyama et Tohyama, 2003; Matsuura et al., 2001; Patandin et al., 1999; Yang et al., 2002).

Diverses raisons physiologiques et comportementales expliquent que le nouveau-né soit davantage exposé. Premièrement, chez un nouveau-né, le rapport entre la surface du corps et le poids est deux fois plus élevé que chez les adultes (Cohen et al., 2000). Ils ont donc une surface dermique plus élevée pour absorber les substances toxiques. Deuxièmement, la perméabilité de leur peau facilite l'entrée de contaminants et le ratio de graisse, plus élevé chez les bébés de moins d'un an, favorise la bioaccumulation de certains toxiques persistants (Bearer, 1995). Le comportement particulièrement actif des enfants, en interactions constantes avec leur environnement, accroît leurs contacts avec des matières potentiellement contaminées (Cohen et al., 2000). Bien que plus vulnérables, les enfants, groupe à

risque plus élevé, sont rarement pris en compte tant dans les études d'évaluation de risque que pour l'élaboration des normes. Ainsi, les normes de dioxines sont en général édictées en fonction d'une dose n'ayant pas d'effet nocif observable sur la santé d'un homme adulte, et ne tiennent pas compte des différences de sensibilité des femmes et des enfants (Vandelac et Bacon, 1999).

Les prémisses des études toxicologiques, qui s'intéressent au caractère mutagène des émissions des incinérateurs, sont que les substances chimiques et les mélanges identifiés comme mutagènes par des tests à court terme, sont aussi cancérigènes pour l'humain, après une exposition à long terme (France, 2003). Diverses comparaisons avec des gaz polluants connus ont été faites et globalement, l'activité mutagène des émissions des UIOM est jugée plus élevée que celle liée à d'autres processus de combustion (Victorin et al., 1988). Si les effets cancérigènes pour l'être humain ne sont donc qu'indirectement caractérisés par l'approche toxicologique, des travaux épidémiologiques ont, pour leur part, tenté de le faire.

Les études épidémiologiques sur les travailleurs et sur les populations exposées aux émissions atmosphériques d'incinérateurs associent plusieurs effets adverses sur la santé dont les plus certains sont des troubles du système reproducteur et divers cancers (France, 2003). Ainsi, des études ont mis en évidence une proportion réduite de naissances de garçons chez les parents habitant à proximité d'incinérateurs ou chez les personnes y travaillant (Watanabe et al., 1999; Williams et al., 1992). Ce phénomène s'expliquerait par une grande sensibilité des cellules à division rapide des gonades ou du fœtus aux polluants émis par ces installations. D'autres études ont observé, chez les nouveaux-nés dont les parents résident à proximité d'incinérateurs, des retards de maturation sexuelle (Den Hond et al., 2002; Staessen et al., 2001) et une fréquence plus élevée d'anomalies chromosomiques et non chromosomiques. (Chevrier et al., 2002; Cordier et al., 2004). De plus, Leem et al. (2004) ont mesuré un niveau de stress oxydatif significativement supérieur dans des échantillons de sang des personnes vivant à proximité d'un incinérateur de déchets, comparativement aux personnes non



exposées. Le stress oxydatif peut inhiber le système immunitaire et exacerber les allergies respiratoires, causer des altérations à l'ADN et, à long terme, induire le développement de tumeurs (Leem et al., 2004).

Les populations vivant à proximité d'incinérateurs et exposées à long terme aux contaminants émis par les incinérateurs ont des risques accrus de cancers, notamment du larynx, des poumons et du foie, et des risques accrus de maladie de Hodgkin et de leucémie chez les enfants (Biggeri et al., 1996; Elliot et al., 1992, 1996, 2000 ; Knox, 2000 ; Michelozzi et al., 1998 ; Viel et al., 2000). On retrouve les mêmes types de cancers chez les travailleurs d'incinérateur ainsi qu'une activité mutagène plus importante. S'ajouteraient également, selon une étude épidémiologique américaine, une augmentation des hospitalisations pour problèmes cardiaques (Shcherbatykh et al., 2005).

Bref, conclut un rapport de l'Académie des Sciences des Etats-Unis, les préoccupations relatives aux risques sanitaires des polluants émis par les unités d'incinération sont légitimes, notamment en ce qui concerne les particules, le plomb, le mercure et les dioxines et furannes (National Research Council, 2000, p. 179).

#### **5.4 Risques psychosociaux, gestion participative des déchets, empowerment et désillusions**

Dans la mesure où « la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » (OMS, 1946), il importe de considérer non seulement les risques physiologiques, mais également les risques psychologiques et sociaux associés à l'élimination des déchets (NRC, 2000). En effet, la contamination environnementale, qu'elle soit un fait avéré ou une perception infondée, peut affecter les conditions psychologiques et sociales des communautés vivant à proximité d'un lieu d'élimination des déchets

(Crighton et al., 2003 ; Dalgard et Haheim, 1998; Elliot, 1998; Gee et Payne-Sturges, 2004 ; Havenaar et al., 1996; Lee, 2002 ; Dunn et al., 1994).

Ces effets psychosociaux se manifestent, tant pour les individus que pour les groupes, suite à un stressant déséquilibre qui mine leurs capacités habituelles d'adaptation et de résilience leur permettant d'affronter et résoudre la situation problématique (Taylor et al., 1991). Dans la mesure où ce riche champ de recherche des effets psychosociaux est encore récent, le Conseil national de recherche de l'Académie des sciences des États-Unis recommande aux autorités politiques de tenir compte et d'évaluer de façon rigoureuse les effets psychosociologiques de l'implantation ou de la présence d'un lieu d'élimination des déchets (NRC, 2000, p. 244).

La revue de presse au Canada ou en Europe témoigne de la vive opposition populaire souvent soulevée par l'implantation ou la présence d'un lieu d'élimination des déchets. Ces conflits socio-environnementaux traduisent souvent une impression d'injustice sociale et de perte de contrôle des citoyens sur leur environnement immédiat— autant de perceptions pouvant entraîner de fortes mobilisations sociales d'opposition à de tels projets ou à leur agrandissement (Séguin, 1997 ; Séguin et al., 1995 ; Vaillancourt et al, 1999 ; Wakefield et Elliott, 2000). Cet état de stress majeur et de déstabilisation se caractérise, tant pour les individus que pour les groupes, par la recherche de solutions susceptibles de réduire les tensions. Or, dans le cas de l'imposition à la population d'un nouveau site d'élimination de déchets ou de l'agrandissement d'un site existant, c'est très souvent la mobilisation populaire visant à pallier l'inégalité du rapport de force entre citoyens, multinationale et autorités politiques qui fait office, sinon de solution réelle, du moins d'exutoire aux frustrations...

Ces tensions et ces conflits au sein des communautés concernées, souvent marqués par de vives oppositions, par l'opportunisme ou par la partisanerie politique, peuvent se traduire par un amalgame de sentiments allant de la dévalorisation, de l'humiliation et de l'inquiétude, jusqu'à un profond sentiment d'injustice sociale altérant, voire ruinant la confiance envers les administrations. Et cela, sans parler des craintes de perte de qualité de vie, de dévaluation des propriétés et d'appauvrissement, autant d'éléments de stress susceptibles d'avoir des impacts psychosociaux parfois aussi insidieux que ravageurs (NRC, 2000 ; Page et al., 2006 ; Taylor et al., 1991 ; Wakefield et Elliott, 2000). Dans cette étude, tous les citoyenNEs, et également certains acteurs municipaux ont l'impression que leurs droits sont bafoués au nom des intérêts d'une majorité, présentés comme «intérêt général».

Moi, je suis d'ici. Je suis de la région et le développement de ma région cela me tient à cœur. Pis de devenir la poubelle régionale ou provinciale, ça ne m'intéresse pas. Ce n'est pas plus compliqué que ça.  
- Élu municipal, région de Lanaudière

La communauté où un incinérateur est installé peut ressentir comme étant profondément injuste, le fait d'être forcé d'assumer la responsabilité et les conséquences inhérentes associées à la gestion des matières résiduelles d'une ou de plusieurs autres collectivités (Gee et Payne-Sturges, 2004 ; Lee, 2002 ; NRC, 2000).

On n'a pas de problèmes à recevoir nos déchets, mais on ne veut pas recevoir tous ceux de la CMM. On est confronté aux problèmes de l'indifférence. Dans le sens que si vous demandez aux gens de l'île de Montréal s'il y a un problème avec les déchets, ils vont vous dire : «non moi, je mets mon sac au bord de la rue le matin, quand je pars travailler, pis le soir, quand je reviens, il n'est plus là. Donc moi, j'ai aucun problème, pis ça ne me coûte pas cher. Nous, au sein de la CMM, nous sommes les gens qui subissent les impacts du lieu d'enfouissement sanitaire. On est peut-être 100 000 personnes qui peuvent subir les conséquences. La CMM c'est 3 500 000 personnes. On est le village gaulois qui crie. Et les autres se disent qu'est-ce qu'ils ont donc à crier eux-autres là. Et quand arrive le temps de

voter, on est minoritaire. Et les élus de Montréal, eux y'en n'ont pas de problèmes. Les déchets s'en vont s'enfour quelque part et tout est réglé et les citoyens sont heureux. Eux autres ne sont pas pressés de régler le problème. Plus longtemps ça va durer comme ça, mieux c'est pour eux. La journée où ils devront trouver un site sur leur territoire pour éliminer leurs propres déchets, c'est là que leurs problèmes commencent. Et c'est notre problème, cela ne peut pas se régler strictement à travers la CMM à cause du poids politique trop faible qu'on a.

– Fonctionnaire municipal, région de la CMM.

Les risques potentiels sont nombreux et expliquent les inquiétudes des citoyenNEs: risques pour la santé, pour la contamination de l'eau potable, en plus des problèmes de dévaluation immobilière et de dévaluation des entreprises agricoles sans oublier les risques de ralentissement du développement local et régional. Souvent, s'ajoute également une profonde méfiance envers les autorités publiques et les promoteurs. Même si parfois, les procédures de participation publique prévoient la consultation des populations touchées, cela, celles-ci ne sont généralement consultées qu'à la fin du processus décisionnel (Gauthier, 1998; Ostry et al, 1995 ; Proulx et Duclos, 1994 ; Vaillancourt et al., 1999 ; Wakefield et Elliott, 2000).

Ce que je considère déplorable au niveau des consultations publiques, c'est que bien souvent quand les consultations arrivent, c'est que déjà la municipalité ou la MRC a déjà pris la décision. Elles ont déjà entamé beaucoup de procédures et de les convaincre qu'elles ont fait fausse route c'est très très difficile.

– Citoyen, région de Lanaudière.

Bon nombre de citoyens ont alors le sentiment que le promoteur et les autorités publiques leur imposent un projet sans leur consentement et que leur participation à ce processus ne leur donne aucun pouvoir d'influence significatif et encore moins de pouvoir décisionnel réel. Le laxisme manifeste dont témoigne les instances responsables dans l'application des lois visant à protéger leurs droits, ajoute à leur méfiance (Halley, 1997 ; Québec, 2006c).

D'ailleurs ce qui est un peu choquant quand tu vois un ministre de l'environnement aussi incompetent et irresponsable, qui n'a pas une pensée d'environmentaliste, qui se ramasse dans un ministère comme ça pis qui est un danger public pour nous autres parce que toutes les luttes sociales qui se sont faites dans les années 70... Pour arriver à une loi sur la qualité de l'environnement, y en a eu du débat là dessus. Y'en a eu des tractations. Y'en a eu des promoteurs qui ont fait des mémoires et y'en a eu des citoyens et tout ça. Tout ça, un gars comme ça, pis un gouvernement comme le gouvernement Charest qui arrive, pis que tout ça est remis en question, pis c'est bafoué... C'est bafoué!

– Citoyen, région de la CMM.

Le verdict du tout dernier rapport du vérificateur général du Québec confirme d'ailleurs ce laxisme : le MDDEP n'est pas en mesure d'«exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles» (Québec, 2006c, p. 11). Il fait état de lacunes dans le travail d'inspection, de gestion non uniformisée du non-respect des normes selon les régions, d'absence généralisée de signalement des infractions aux propriétaires et d'absence de synthèse des infractions permettant de prioriser les suivis environnementaux. Par exemple, près de 50% des sites d'enfouissement ne font l'objet d'aucune inspection.

Les citoyens constatent fréquemment que le ministère de l'environnement, responsable de la surveillance du lieu d'élimination des déchets, ne fait pas respecter ses propres lois alors que des irrégularités manifestes ont de sérieuses conséquences environnementales. (Wakefield et Elliott, 2000).

Quand le promoteur intervenait dans les milieux humides, le ministère laissait tout le temps faire. A un moment, ils ont posé un drain. Le ministère leur a donné l'autorisation en autant que cela n'assèche pas le milieu humide. Ils l'ont asséché pareil. Suite à nos interventions, le ministère leur a tout simplement fait déplacer le tuyau, mais le milieu humide est disparu pareil. En bout de ligne, ils font ce qu'ils veulent.

– Citoyen, région de Lanaudière

Percevant les failles des mécanismes délibératifs et des modalités de participation publique, qui ne permettent aucun équilibre du rapport de force entre les acteurs, les citoyens, qui en ont les moyens se tournent parfois vers le dernier recours disponible : entamer des actions judiciaires (Cotnoir et al., 1999 ; De Guise, 1998 ; Rui, 1998 ; Simard, 2005).

On a fait tous les efforts démocratiques possibles, pour être entendu par le ministre, mais on a aussi fait tous les efforts pour mettre en lumière les irrégularités, les omissions, les manquements, les illégalités entourant ce dossier là. Tous les moyens possibles et imaginables. Demander un BAPE. Déposer une mise en demeure à la santé publique, avant même le BAPE. De faire des enquêtes, des études parce qu'on avait des inquiétudes. Et là, on se présente devant la cour supérieure fort de tout ça.  
 – Président, comité de citoyen, région de la CMM.

Plusieurs communautés deviennent donc méfiantes envers les administrations publiques, et encore davantage envers les promoteurs, compte tenu de leurs objectifs d'optimisation des profits. Les relations entre citoyens et promoteurs sont donc, dans la plupart des cas, relativement tendues (Wakefield et Elliott, 2000). À ce propos, on peut souligner que la mobilisation des citoyens et la pression des écologistes est devenue assez importante pour amener les industries à modifier leurs stratégies. Comme le dit cet acteur industriel : «l'acceptabilité sociale, c'est le nerf de la guerre».

Les acteurs industriels ont réagi à l'entrée de ces nouveaux acteurs en investissant davantage dans les relations publiques et dans les expertises et contre-expertises. Comme l'écrivait il y a une quinzaine d'années déjà un journaliste de la revue *Commerce* dans un article intitulé *Comment vaincre le NIMBY ?*:

Oui, il y a un moyen de renverser le réflexe du NIMBY. Même lorsqu'un projet est vraiment controversé pour des raisons écologiques. « Le réflexe pas dans ma cour est un produit de la société d'information, affirme Jean Godin. Pour y répondre, il faut entreprendre un effort de communication en profondeur et chercher à concilier les intérêts (Vézina, 1991, p. 9).

«... toute entreprise dont les opérations risquent de passer au microscope environnemental doit soigneusement ajuster son tir en fonction de ses interlocuteurs. Rien de bien différent, en somme, de l'approche marketing traditionnelle » (Vézina, 1991, p. 9).

Ces pressions qui s'ajoutent souvent au déni de problèmes réels affectent souvent la santé et comme l'ont mis en évidence plusieurs recherches, le fait d'habiter près d'un site d'enfouissement est associé à une élévation significative du niveau de stress, à la présence d'anxiété, à un état psychologique sous-optimal se traduisant par un sentiment d'impuissance et par une démotivation et une démoralisation parfois marquées (Elliot et al., 2002 ; Proulx et Duclos, 1994 ; Taylor et al., 1991 ; Wakefield et Elliott, 2000).

Il y avait deux monsieurs ben actifs au début. Ils se sont impliqués au début, mais j'pense qu'à un moment donné, ils ont préféré se retirer parce qu'ils ont vraiment vécu une période difficile avec ça. Entre autre, [M. X] a perdu sa femme; il a eu des menaces. L'autre aussi a eu des problèmes de santé et tout ça.

– Citoyen, région de la CMM

Le problème de santé mentale le plus fréquent serait l'anxiété (Luginaah et al., 2002 ; Page et al., 2006 ; Wakefield et Elliott, 2000) qui peut induire certaines manifestations somatiques: transpiration excessive, bouffées de chaleur, tremblements, souffle court, étourdissements, palpitations et serremments de poitrine (NRC, 2000 ; Taylor et al., 1991).

Le fait qu'ils nous ont envoyé la mise en demeure – la première là et la deuxième – plusieurs ont eu peur. Plusieurs ont lâché à cause de ça aussi. Mais de toute façon, ils nous menaçaient tout le temps, même à la télévision.

– Vice-présidente, comité de citoyenNEs, région du Saguenay

De ces mobilisations citoyennes – qui évoluent souvent vers l'écocitoyenneté (Tremblay, 2005 ; Saucier, 2005, Vandelac 2006a) – peuvent résulter, en contrepartie, deux effets psychosociaux positifs. Le premier serait l'apprentissage social à travers lequel les acteurs s'approprient les outils procéduraux pour mieux saisir les enjeux des problèmes posés et développer alors un meilleur argumentaire, ce qui leur confère une meilleure posture au sein du débat démocratique, comme on a pu le constater chez les personnes impliquées dans les cas étudiés (Callon et al., 2001 ; De Carlo, 2005 ; Turcotte et Dancause, 2002).

A un moment donné, j'ai essayé quelque chose à la commission du BAPE. J'ai demandé si je pouvais – compte tenu que les citoyens travaillent l'après-midi et que les activités de la commission en après-midi sont moins actives – avoir des procurations pour poser des questions. Fa que là, ça m'a été accordé. Par la suite, la commission est revenue sur sa décision parce que tu comprends que [la compagnie] a fait des pressions. Bon on n'en a pas fait plus de cas que ça, car on avait posé nos questions et par ailleurs, on était ben organisé et on en posait suffisamment. On a fait le tour. Quand je repense à ça... Tsé des fois t'essayes des affaires pis ça marche!

– Président, comité de citoyenNEs, région de Lanaudière

L'empowerment, qui constituerait le second effet psychosocial positif, traduit l'idée d'un gain de pouvoir, d'un contrôle accru des individus et des groupes sur leur destinée par le biais d'actions concrètes (Côté et Gagnon, 2005 ; Fondacaro et Weinberg, 2002 ; Fraser et al., 2006 ; Laverack, 2001 ; Mongkolkehaichaiarunya, 2005 ; Peterson et Zimmerman, 2004 ; Zimmerman et Rappaport, 1988).

Ce que j'aime le plus de mon implication, c'est d'un coup que l'on sait l'ampleur, c'est comme si je ne suis plus capable de ne pas m'en occuper, car j'ai hâte de voir ce qui va arriver. Je sais que je ne réglerais pas le problème, que je vais mourir et que le problème de contamination va encore être là, ça c'est sûr. Mais ce qui m'intéresse le plus, c'est de voir toutes les petites choses que l'on a fait. On a quand même avancé. Les portes que l'on peut ouvrir, les gens que l'on peut rencontrer qui fait que l'on avance, même si c'est à petit pas. C'est ça qui me motive. Je le fais pour ma fille... pour mon grand-père qui est né ici.

– Présidente, comité de surveillance, région de la Montérégie



Les efforts et les stratégies des individus et des groupes pour faire valoir leurs points de vue et pour influencer les décisions des autorités politiques peuvent donc accroître à la fois l'estime de soi et l'impression d'un meilleur contrôle sur sa vie (Rappaport, 1984 ; Wallerstein, 1992) - sentiments amplifiés par la mobilisation sociale qui entraîne souvent une solide cohésion sociale (Taylor et al., 1991).

Qu'est-ce qui est le plus « challengeant » pour un gars comme moi avec ma formation et mon caractère, c'est de voir que ma formation, que mes connaissances, que mon caractère fait une différence. Pis c'est challengeant parce que je suis David contre Goliath. Pis de faire ça de façon vraiment démocratique, communautaire, d'y aller avec les gens. Ça c'est très challengeant. L'espèce d'entraide, d'esprit d'équipe. C'est vraiment extraordinaire. Tsé, on est une gang pis on se tient.  
 – Président, comité de citoyenNEs, région de la CMM

Toutefois, dans tous les cas étudiés, malgré l'amélioration de l'estime de soi et de la cohésion sociale, l'empowerment n'était que partiel, car l'implication ne s'est pas traduite par l'inclusion de leurs intérêts dans le processus décisionnel.

En effet, tous les projets d'agrandissement ont été avalisés par le ministère de l'environnement sans modifications significatives. L'impression générale non seulement des citoyens, mais également de plusieurs autres acteurs, écologistes, fonctionnaires et élus municipaux, c'est que les mécanismes délibératifs ont été mis en place par l'État comme simple exutoire voire comme instrument de manipulation à des fins d'acceptabilité sociale, alors que les décisions étaient déjà prises bien avant.

En avril, le BAPE avait déjà recommandé d'endosser le projet d'agrandissement. Moi, j'ai été très frustré, très déçu du BAPE; de voir la procédure, j'ai vu des lacunes... J'avais beaucoup d'espoir, mais j'ai été vraiment déçu. Contrairement à la réputation d'indépendance de bien d'autres audiences publiques, j'ai eu l'impression que c'était une commande pour s'assurer que Montréal et Laval puissent continuer d'exporter leurs déchets chez nous. La seule différence avec ce que [la compagnie] demandait c'était de recevoir un million de tonnes par année pendant neuf ans, le BAPE a recommandé un million de tonnes par année pendant cinq ans. – Président, comité de citoyens, région des Laurentides

Ce phénomène est d'ailleurs rapporté dans plusieurs autres études similaires (Atkinson, 1998 ; Catherin, 2000 ; Côté et Gagnon, 2005 ; Fixot, 1999 ; Kothari, 2001 ; Rowe et Frewer, 2000). Soulignons cependant, que tous les participants à cette étude ont mentionné l'importance des audiences publiques du BAPE. C'est en effet le seul mécanisme délibératif institutionnalisé au Québec auquel ils font confiance et qui leur permet de démontrer que les partis au pouvoir n'ont pas respecté les valeurs démocratiques.

### **5.5 Portée et limites des méthodes d'évaluation sanitaire : un monde d'incertitudes**

Les principales approches méthodologiques utilisées pour évaluer les risques à la santé dans les cas d'exposition aux émissions des lieux d'élimination des déchets, dont nous résumerons ici les grandes lignes, comportent diverses incertitudes dont il est important de tenir compte dans la réflexion. L'exposition de la population aux émissions des lieux d'élimination des déchets peut être estimée par diverses méthodes, directes ou indirectes (Gareau et al., 2005). Les méthodes directes font appel généralement aux dosages de polluants ou de bio-marqueurs dans le sang, l'urine, les cheveux, etc.

Trois principaux cadres méthodologiques permettent d'évaluer les effets sanitaires d'une exposition chronique aux émissions de dioxines d'un incinérateur : les études d'exposition, les études épidémiologiques et l'évaluation des risques sanitaires (Allsopp et al., 2001; André et al., 2003; Bonvallot et Dor, 2003). Les études d'exposition peuvent être réalisées à partir des résultats issus des études environnementales (modélisation et analyses biogéochimiques), par des mesures de biomarqueurs dans l'organisme, ou par une combinaison des deux (André et al., 2003). Elles servent à fournir des données descriptives sur l'exposition des individus à une substance donnée et à confirmer ou à infirmer l'existence de niveaux d'exposition élevés. Les études d'exposition constituent généralement une étape

préalable à l'évaluation de risque sanitaire et à la mise en place d'un dépistage, si la relation entre la mesure de l'exposition et la survenue d'un effet sanitaire est connue (André et al., 2003 ; Bonvallot et Dor, 2003). C'est donc un outil intéressant dans un contexte de prise de décision.

Les animaux, comme les humains, peuvent servir de bioindicateurs de la contamination environnementale (Bogi et al., 2003; Champoux et al., 2000; DeGarady et Halbrook, 2003; Dip et al., 2003; Jelaso et al., 2005; Massicotte et al., 2004; Palmer et al., 1998; Sauvé et Fournier, 2005; van Wyk et al., 2003). Dans ces bioindicateurs, on retrouve des biomarqueurs qui peuvent être définis comme des mesures de présence de substances toxiques à l'état de traces dans l'organisme ou des effets précoces qu'elles entraînent : altérations, chimiques, biochimiques ou physiologiques dans les organes, tissus ou fluides de l'organisme (Behnisch et al., 2001a, 2001b; Dupont, 2004). L'étude des biomarqueurs est importante, car elle permet d'identifier les effets d'une substance toxique au début de la chaîne de contamination.

L'épidémiologie permet d'étudier les divers facteurs conditionnant l'apparition, la fréquence, le mode de diffusion et l'évolution des maladies affectant des groupes d'individus. Il existe trois principaux outils épidémiologiques qui permettent d'observer, de surveiller ou d'analyser l'état sanitaire d'une population : les études descriptives, écologiques et analytiques (Bonvallot et Dor, 2003).

Ces méthodes sont précises mais, dans la mesure où elles nécessitent de vastes populations, elles sont souvent jugées coûteuses par les gouvernements qui préfèrent alors se tourner vers les méthodes indirectes. En outre, elles peuvent poser des problèmes méthodologiques - qualité des mesures et représentativité des échantillons, surtout dans les municipalités où la taille des populations est relativement réduite, ce qui est souvent le cas des sites d'élimination de déchets.

L'évaluation des risques sanitaires a été conçue pour éclairer la décision dans un contexte d'incertitude scientifique ainsi que pour surmonter les limites de faisabilité et d'interprétation des études épidémiologiques, dans des situations de faibles risques, où il est difficile, voire impossible de mettre en évidence les associations (André et al., 2003). Comme c'est souvent le cas en ce qui concerne les lieux d'élimination des déchets et vu ses faibles coûts, c'est la méthodologie privilégiée – et même la seule utilisée – par le gouvernement du Québec.

Cependant, il est important d'expliquer brièvement l'historique de cet outil, car il diffère sensiblement des autres outils d'évaluation sanitaire. En effet, alors que les autres outils ont pour seul objectif d'évaluer l'état de santé de la population, l'évaluation des risques sanitaires tient compte également des dimensions sociales, politiques et économiques. En outre, comme nous le verrons ultérieurement, cette approche méthodologique a pour prémisse l'acceptation d'un certain niveau de risques (de pollution, de maladies, de morts, etc.) engendrés par le mode de vie des sociétés modernes, lequel est jugé acceptable par les autorités. L'évaluation de risques découle de l'approche dite de « gestion du risque », conçue dans les années 1960 par le gouvernement des États-Unis et qui a ensuite été reprise par les pouvoirs publics du Canada et du Québec, dans le domaine de la santé environnementale, mais sans en faire pour autant une politique officielle (Canada, 1999a; Gélinas, 2000 ; Québec, 2002b ; Walsh et Bouchard, 2002). Cette gestion du risque consiste à évaluer une dose d'un contaminant pouvant causer un cancer, mais dont l'incidence est néanmoins jugée acceptable scientifiquement, économiquement, politiquement et socialement.

Dans le processus général d'analyse de risque, on fait l'évaluation des risques – une évaluation scientifique. On évalue la toxicité des substances et le degré d'exposition des personnes pour en arriver à quantifier un risque. Alors que la gestion du risque – en fait c'est ce que l'on fait – par exemple le niveau de risque acceptable – c'est de la gestion. On prend des décisions sur le niveau d'exposition qui sont acceptables ou pas acceptables sur toute sorte de formule de mitigation possible.

– Fonctionnaire, MDDEP

Examinons la logique de cet outil d'évaluation sanitaire développé par le gouvernement des États-Unis. La première *dose pratiquement sûre* proposée aux États-Unis devait avoir pour effet de limiter le risque de cancer à un sur cent millions ( $10^{-8}$ ) pour toute une vie d'exposition (Canada, 1999b, p. 39). Autrement dit, si la population totale des États-Unis était exposée à une dose pratiquement sûre, une ou deux personnes «seulement» seraient touchées parmi les quelque 150 millions d'habitants que comptaient alors les États-Unis. Peu après, les autorités américaines jugeant que ce critère leur imposait un fardeau intolérable, proposèrent de considérer comme «négligeable» un risque à vie de un sur un million. En multipliant ainsi par 100, les risques sanitaires acceptables, «seulement» trois cas excédentaires de cancers par an se déclareraient, si tous les Américains y étaient exposés. Dans les années qui suivirent, on vit, par glissements successifs, le critère de *un sur un million* s'institutionnaliser et devenir alors un risque *acceptable*.

Au début, quelques experts en santé manifestèrent certaines inquiétudes face aux risques généralisés, tels ceux de l'exposition aux biphényles polychlorés (BPC) ou aux résidus de pesticides dans l'environnement (Canada, 1999a). Les autorités commencèrent néanmoins à appliquer le même critère à des risques moins généralisés, tels ceux qui existaient dans le voisinage des établissements industriels ou des décharges de déchets dangereux. Ainsi, les autorités ont commencé à considérer qu'un risque de un sur un million ( $10^{-6}$ ) était un critère très rigoureux puisque «seulement» un petit nombre de personnes y étaient exposées (Canada, 1999a, p.40).

De cette approche de gestion du risque, émane celle plus récente d'évaluation du risque. Le risque toxicologique peut être défini comme la probabilité que des effets néfastes sur la santé humaine se produisent à la suite d'une exposition à des agresseurs environnementaux, surtout d'origine chimique (Beauchamp et al., 1999). Cependant, conservons à l'esprit que l'évaluation des risques sanitaires est une étape du processus de gestion du risque, qui est un processus de prise de décision, essentiellement politique, tenant compte non seulement des dimensions de santé

publique, mais également des dimensions sociales, économiques et technologiques. (CSE, 1993b ; Gélinas, 2000).

L'évaluation du risque consiste à prévoir, d'après les données disponibles et/ou en cas d'absence de données, d'après des extrapolations, la dose, habituellement exprimée en dose journalière, à laquelle sera exposée la population. Cette dose est par la suite comparée à la concentration en dessous de laquelle on n'observe pas d'effets toxiques, si cette dose est établie pour la substance chimique étudiée (Canada, 1999a). Évidemment, cette dose varie au fil du temps selon les avancées scientifiques, et souvent on découvre que des concentrations de plus en plus petites peuvent avoir des effets sur la santé, comme c'est le cas de certaines dioxines (Bell, 2002 ; Dyke et Stratford, 2002 ; Paustenbach, 2002 ; Sharpe, 2000). Actuellement, certaines études mettent en évidence que pour certaines substances, comme les dioxines, il n'y a pas de concentration en dessous de laquelle il n'y ait pas d'effets sur la santé, particulièrement au cours des premières phases de la vie, comme lors du développement fœtal (Mackie et al., 2003). Compte tenu des incertitudes scientifiques entourant les études sur l'évaluation des risques sanitaires, cette méthodologie semble moins rigoureuse que les autres outils d'évaluation décrits précédemment. Toutefois, utilisée en conjonction avec des évaluations épidémiologiques et toxicologiques, l'évaluation des risques sanitaires, utilisée selon les règles de l'art, peut, malgré ses limites, s'avérer être un outil pertinent.

Pour conclure sur ce volet consacré aux approches évaluatives des risques sanitaires, soulignons les limites de ces diverses approches dans l'établissement de relations de causes à effets entre l'exposition aux émissions des lieux d'élimination des déchets et une atteinte à la santé compte tenu de la diversité et de l'enchevêtrement des nombreuses sources auxquelles sont exposées la population. De plus, la majorité de ces méthodologies - notamment l'évaluation des risques qui est la seule utilisée au Québec dans le cas des expositions aux émissions de lieux d'élimination des déchets - n'évaluent les effets que d'une seule substance émise.

Elles sont incapables d'évaluer les effets synergiques d'une exposition à l'ensemble des contaminants émis par un seul lieu d'élimination des déchets et encore moins d'une exposition cumulative à travers le temps et incluant d'autres sources (McKone et Hammond, 2000; NRC, 2000).

### **5.6 Incertitudes scientifiques et protection de la santé publique**

Compte tenu de ce qui précède, comment évaluer avec rigueur les impacts de certains contaminants sur la santé des individus, des populations et des écosystèmes, alors que souvent les problèmes apparaissent des mois, ou des années, après la contamination, comme on le voit avec certains cancers se manifestant 15 ans, voire 30 ans ou plus après l'exposition aux substances toxiques.

En raison de la nature même des polluants persistants qui, nombreux et très largement diffusés, sont désormais omniprésents dans l'environnement et dont les effets nocifs précoces peuvent être combinés aux phénomènes de bioaccumulation et de synergie, on comprendra toute la difficulté d'établir un rapport de cause à effet, entre la dose absorbée d'un composé particulier et ses effets sur la santé, souvent étalés dans le temps. Dans de tels cas, on comprendra qu'il est inapproprié de prétendre qu'une dose minimale d'une substance puisse être sans effet sur l'organisme, tout comme il est peu sérieux d'exiger une preuve scientifique de relation de cause à effet. C'est pourquoi, dans certains cas, comme dans celui de certains polluants organiques persistants (POP), des méthodes qui s'appuient sur le poids des évidences plutôt que sur l'exigence d'une preuve scientifique de relation de cause à effet permettrait d'assurer davantage la protection de la santé publique (Vandelac et Bacon, 1999).

Mais faudrait-il avant de continuer un tel débat que le Québec légifère minimalement sur les contaminants les plus toxiques émis par les lieux d'élimination des déchets, comme les dioxines et les furannes – ce qui n'est malheureusement pas encore le

cas. Les incinérateurs et autres technologies apparentées qui visent pour certaines installations à éliminer des déchets domestiques et pour d'autres à éliminer des déchets dangereux et des sols contaminés, constituent dans les trois cas, les principales sources de dioxines et furannes à travers le monde. En outre, le gouvernement du Québec n'a toujours pas signé l'accord pour harmoniser les standards pancanadiens relatifs à ces substances du Conseil Canadien des Ministres de l'Environnement, en vigueur dans toutes les autres provinces du Canada (Canada, 2001), et il tarde encore à adopter le projet de règlement sur l'assainissement de l'air qui aurait pu permettre de resserrer enfin les normes en vigueur (Vandelac, 2006a, 2006b).

Pourtant, l'étude de Commoner et al. (2000) révélait que l'incinérateur de Lévis dans la région de Québec était la source la plus élevée de dioxines et de furannes au Canada. Alors que, le dernier inventaire de la Commission de coopération environnementale de l'ALENA, publié en juillet 2006, rapporte que l'incinérateur de Québec arrive au troisième rang des sources majeures d'émissions de dioxines et de furannes en Amérique du Nord (CCE, 2006). Dans l'édition 2002 du même bilan continental, l'incinérateur de Québec arrivait en première position pour ses émissions de polluants organiques persistants, dont la Convention de Stockholm demande l'arrêt total (Le Devoir, 2006).

À Montréal, l'incinérateur Des Carrières avait été fermé en raison de ses rejets sur la ville de dioxines et de furannes, qui viennent en tête de la liste des substances cancérigènes et mutagènes (Joncas, 2006). Or, une récente étude de la firme Dessau-Soprin, remise à l'automne 2006 à la Ville de Montréal, « retient 6 familles de procédés pour réduire considérablement le volume de déchets avant leur enfouissement, tout en produisant de l'énergie » et considère donc, outre le compostage, un retour en force vers l'incinération (ibid). On comprendra aisément que les diverses stratégies de réduction et d'élimination des déchets sont étroitement liées et que les paramètres présidant aux choix d'orientations et de technologies de la part des pouvoirs publics, selon qu'ils soient essentiellement



économiques ou qu'ils intègrent, équilibrent ou priorisent les impacts sur la santé et l'environnement, auront des conséquences écologiques, socio-sanitaires, et politico-économiques souvent fort différentes.

À titre d'exemple, suite aux deux bilans de la CCE, sur la production de dioxines et furannes par l'incinérateur de Québec, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED) a demandé à la Ville de Québec de réduire la combustion de ses déchets en haussant son taux de récupération et de recyclage, qui plafonne autour de 33 % alors que la politique provinciale exige d'atteindre pour 2008 un taux de récupération de 60% (Le Devoir, 2006).

Rappelons que les quantités globales de matières résiduelles destinées à l'enfouissement résultent d'abord de la surproduction de déchets d'origine industrielle, commerciale et domestique. Ces quantités astronomiques résultent donc également des lacunes des politiques publiques, tant en matière d'innovation scientifique et sociale, de recherche et développement que de dispositifs réglementaires et normatifs, permettant de stimuler la mise au point et l'adoption de processus et procédés qui, inspirés des perspectives de cycle de vie et d'écologie industrielle, inciteraient et obligeraient à la fois à réduire les matières premières, les énergies et les déchets produits.

Les incertitudes liées au développement technologique se conjuguent aux controverses sur la manipulation des connaissances scientifiques vu leur caractère relatif et interprétable. Il est désormais de notoriété publique que les experts entretiennent parfois des rapports troubles avec le pouvoir et que la science sert souvent à légitimer des intérêts particuliers, voire à camoufler ou à conforter certains intérêts politiques et/ou économiques. (Callon et al., 2001; Fischer, 2004; Fourez, 1996; Mirenówicz, 2000; Salomon 2006). Outre leur caractère accidentel, les catastrophes environnementales de Tchernobyl, Seveso, Bhopal témoignent d'un manque de prudence tout comme les crises de la vache folle en Angleterre, de la contamination massive de denrées alimentaires par les dioxines en Belgique, en

France, à Taïwan et au Japon (Adeeko et al., 2003; Boy, 1999; Dufour, 1999; Focant et al, 2002; Glavany, 1999; Guo et al., 2000; Iida et Todaka, 2003; Legros, 1998; Lepage et Guery, 2001; Peşhin et al., 2002; Yoshimura, 2003). Faudra-t-il attendre une catastrophe environnementale avant que le gouvernement du Québec légifère les contaminants considérés les plus toxiques par la communauté scientifique internationale?

L'application du principe de précaution dans l'évaluation sanitaire des communautés exposées aux lieux d'élimination des déchets, particulièrement dans le cas de certaines dioxines, semble appropriée vu les incertitudes entourant les risques pour la santé. C'est d'ailleurs l'engagement pris par le Canada en signant la *Cônvention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*. C'est dans le contexte d'incertitudes lié au développement technologique qu'est apparu en Allemagne, au début des années 70, le principe de précaution, qui consacré par le rapport Brundtland sur le développement durable en 1986 puis en 1992 lors du Sommet de la Terre à Rio (Boy, 1999; Ewald, 2000; de Sadeleer, 1996, 1999; Godard, 1997, 1999; Guillemot, 1999; Labrot, 1996), se présente désormais comme une nécessité politique internationale.

Le principe de précaution appliqué à l'action publique peut être énoncé de la façon suivante: « En situation de risque, une hypothèse non infirmée devrait être tenue provisoirement pour valide, même si elle n'est pas formellement démontrée » (Setbon, 1997). En d'autres termes, dans l'éventualité d'une incertitude relative à la toxicité d'une substance, il vaut mieux prendre les précautions nécessaires afin d'éviter que l'environnement et la santé publique ne soient affectés. Le principe de précaution se propage à travers l'Europe - la France, l'Allemagne et plusieurs autres pays européens l'intègre à leurs politiques publiques (Antonopoulou et van Meurs, 2003; Gossement, 2003; Kourilsky et Vinéy, 2000; Sadeleer, 1996). Cependant, le Canada tarde à suivre le pas et encore davantage le Québec dans le cas des lieux d'élimination des déchets.

Comme le rapportent les acteurs de cette étude ainsi que le dernier rapport du vérificateur général du Québec, le MDDEP dans ce domaine fait preuve d'un étonnant laxisme (Québec, 2006c). Le verdict du vérificateur général est lourd : le MDDEP n'est pas en mesure d'«exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles» (Québec, 2006c, p. 11). Il repose sur plusieurs éléments dont : les lacunes du travail d'inspection, la gestion non uniformisée du non-respect des normes selon les régions, la généralisation du non signalement des infractions aux propriétaires et l'absence de leur synthèse en vue de prioriser les suivis environnementaux. Par exemple, près de 50% des sites d'enfouissement ne font l'objet d'aucune inspection. Le ministère de l'environnement est réputé depuis longtemps pour son laxisme (Halley, 1997). Déjà en 1995, un document du ministère de l'environnement lui-même rapportait que « Aucun des lieux d'enfouissement sanitaire en activité n'était conforme à l'ensemble des mesures prévues par l'actuel règlement sur les déchets solides » (Québec, 1995, p. 17).

Ce laxisme continu de l'État québécois risque de causer - et a déjà peut-être - des effets sur la santé des communautés exposées. Cependant, vu l'absence d'études rigoureuses sur le sujet, le doute plane... Comme le dit si bien cet acteur :

Le ministère de la santé se tient loin du trafic... Il n'y a pas d'études sur le sujet. Personne ne veut en faire, personne ne veut mettre ça à jour. Et quand tu amènes des résultats de d'autres études dans le monde, là ils vont dire que cette étude là a été faite pour un lieu qui n'impose pas les mêmes normes que nous : donc que c'est pas comparable. Sur des études québécoises, comme sur les études par rapport à Miron, ils vont te dire «ha ben là, Miron c'est plus bon, c'est vieux». Alors, on leur dit «faites-en des nouvelles études». Ha ben là, on ne peut pas dans le cadre de votre projet, c'est pas dans les politiques du gouvernement pour le moment. On n'a pas les fonds nécessaires pour le faire. On a assez de littérature étrangère...Mais à toutes les fois que quelqu'un cite ces littératures étrangères, il y a toujours quelqu'un pour dire que ce n'est pas comparable.  
- Fonctionnaire municipal, MRC Lanaudière, région de la CMM.

Le maigre budget du ministère de l'environnement ne facilite guère les choses. Cependant, l'analyse des entretiens jette un autre éclairage sur les raisons d'un tel laxisme.

Si on suivait la loi, des entreprises comme ça, ça ferait longtemps qu'elles seraient fermées ou forcées de changer le procédé. C'est tout eux autres là qui poussent le ministre. Mais si on suivait les lois, les règlements, ça irait mieux. Le ministre la semaine passée a avoué que si on appliquait la loi ça irait mieux. Mais à cause des limaces comme lui et le sous-ministre, il y a toujours du laxisme. On est toujours en train de diluer nos règlements.

– Fonctionnaire, MDDEP

On n'est pas supporté par les autorités... C'est difficile... Cela ne devrait pas être ainsi. Nous on se plaint. Les lois devraient être appliquées peu importe le politicien en haut.

– Fonctionnaire, MDDEP

Qui plus est depuis les effets de la déréglementation amorcée à la fin des années 1990 (Lepage et Gauthier, 1998), c'est «l'auto-surveillance» qui est pratiquée - l'évaluation et le suivi des impacts environnementaux et sanitaires sont à la charge principale du promoteur, les fonctionnaires des ministères de l'environnement et de la santé ne faisant essentiellement que valider le tout.

Nous on ne fait pas d'analyse de risque. Normalement, c'est le promoteur qui dépose ses études d'évaluation de risque. Nous on les critique. On les analyse. On voit si elles sont concluantes avec la revue de la littérature. Essentiellement, nous, c'est d'évaluer la revue de la littérature. Voir comment ces choses-là ont été investiguées. Voir s'il y a lieu d'investiguer plus loin. C'est la responsabilité du promoteur de convaincre et nous et la population et tout le monde que cela ne comporte pas de risques. Nous on valide par la littérature. Pour voir si on se fait passer des sapins.

– Fonctionnaire, MSSSQ

Vu le manque chronique de personnel, la validation de telles analyses de risques s'appuient essentiellement sur une revue de littérature que plusieurs fonctionnaires disent avoir rarement le temps d'actualiser. On est donc en droit de s'interroger sur la rigueur du processus.

## **5.7 Conclusion**

Ce chapitre met en évidence certaines des failles des politiques publiques supposées veiller à protéger les communautés des risques sanitaires des émissions des lieux d'élimination des déchets. Si, dans le domaine de l'environnement, la gestion intégrée qui côtoie, au cours des dernières décennies la gestion sectorielle (Lepage, 2005), vise à protéger l'environnement et la santé publique en décentralisant, en concertant les acteurs sociaux et en intégrant les communautés locales, néanmoins un tel mode de gouvernance ne peut pour autant abandonner à des communautés locales, sans ressources, le rôle de déclencheur de la prise en charge de la protection de l'environnement et de la santé publique. C'est paradoxalement ce que cette nouvelle gouvernance a entraîné.

Ainsi, en l'absence de ressources adéquates, le MDDEP et le MSSSQ n'ont bien souvent le temps que de s'attarder aux cas, sinon les plus urgents – du moins ceux qui sont l'objet de plaintes, de contestations ou d'une importante couverture médiatique. Si les communautés n'arrivent pas à se mobiliser suffisamment pour faire reconnaître leur droit à un environnement sain, elles risquent fort d'être victimes des projets de promoteurs peu soucieux du respect de l'environnement. Dans la mesure où les communautés moins organisées, et souvent plus pauvres (Lafaye, 2001; Laverack, 2001; Pellow, 2000; Rui, 2005; Williams, 2004), sont laissées à elles-mêmes et risquent alors d'être davantage exposées aux contaminants l'injustice sociale se double alors d'injustice environnementale.

D'autre part, on peut se questionner sur l'utilisation exclusive de l'évaluation des risques sanitaires des émissions des lieux d'élimination des déchets privilégiée par les ministères de l'environnement et de la santé québécois, jugeant les questions de santé publique à l'aune des dimensions sociales, économiques et techniques (Canada, 1999a ; CSE, 1993 ; Gélinas, 2000 ; Québec, 2002b; Walsh et Bouchard, 2002). Particulièrement, quand, des substances comme certaines dioxines, émises principalement par l'incinération et les techniques apparentées n'ont pas de seuil minimal où cette substance serait sans effet pour le fœtus à certains stades de développement comme le souligne Mackie et al. (2003); et quand par ailleurs les effets de ces contaminants sur la santé, comme l'apparition d'un cancer surviennent des années, voire des décennies après l'exposition aux substances toxiques.

Nombreuses sont les études rapportant les limites de l'utilisation des connaissances scientifiques en matière de décision politique vu les incertitudes existantes (Callon et al., 2001; Darnall et Jolley, 2004; Fischer, 2000; Roqueplo et al., 2000). Elles laissent toujours placent au jugement; de là l'importance de l'application du principe de précaution et de la mise en place de mécanismes délibératifs.

Mais toujours faut-il que ces mécanismes soient munis des moyens pour appliquer les principes fondamentaux de surveillance sanitaire et de démocratie participative : données scientifiques et approches méthodologiques rigoureuses, règles procédurales claires, transparence des informations, accès équitable à l'expertise et au débat pour tous les acteurs et pouvoir décisionnel accru des citoyenNEs (Callon et al., 2001; Parson, 2000; Dorcey et McDaniels, 2001; Côté et Gagnon, 2005; Darnall et Jolley, 2004; Simard, 2005).

A ce propos, les divers mécanismes de ce genre expérimentés à travers le monde serait une piste intéressante à explorer. Citons, à titre d'exemple, les conférences de consensus informés, les forums hybrides, les référendums et l'approche écosystémique en santé humaine (Abelson et al., 2003; De Coninck, 1997; Forget et Lebel, 2001; Roqueplo et al., 2000; Weale; 2003).

## CHAPITRE VI

### GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS ET SANTÉ ENVIRONNEMENTALE AU QUÉBEC: LA SANTÉ DES COMMUNAUTÉS EST-ELLE PROTÉGÉE?

#### 6.1 Introduction

Comment évaluer avec rigueur les impacts de certains contaminants sur la santé des individus, des populations et des écosystèmes, alors que souvent les problèmes apparaissent des mois, voire des années, après la contamination, comme on le voit avec certains cancers se manifestant 15 ans, voire 30 ans ou plus après l'exposition aux substances toxiques. Mackie et al. (2003) mettent en évidence que pour certains polluants persistants ayant des effets de perturbation endocrinienne, comme certaines dioxines, il n'y aurait pas de concentration en dessous de laquelle il n'y ait pas d'effets sur la santé du fœtus à certains stades de son développement.

En raison de la nature même des polluants persistants qui, nombreux et très largement diffusés, sont désormais omniprésents dans l'environnement et dont les effets nocifs précoces peuvent être combinés aux phénomènes de bioaccumulation et de synergie, on comprendra toute la difficulté d'établir un rapport de cause à effet, entre la dose absorbée d'un composé particulier et ses effets sur la santé, qui sont souvent étalés dans le temps. Dans de tels cas, on comprendra également, vu les effets potentiels de bioaccumulation, de biomagnificence et de synergie qu'il est inapproprié, voir souvent fallacieux de prétendre qu'une dose minimale d'une substance puisse être sans effet sur l'organisme, tout comme il est peu sérieux d'exiger, avant toute intervention pour limiter la diffusion d'un produit jugé nocif, l'établissement d'une preuve scientifique de relation de cause à effet (Vandelac et

Bacon, 1999). C'est pourquoi, dans certains cas, comme dans celui de certains polluants organiques persistants (POP), c'est des méthodes qui s'appuient sur le poids des évidences plutôt que sur l'exigence d'une preuve scientifique de relation de cause à effet qui permettrait d'intervenir pour davantage protéger la santé publique (ibid), en favorisant l'adoption de protocoles internationaux comme celui de Stockholm sur les polluants persistants (Vandelac et Bacon, 1999).

Ces questions qui appartiennent à la fois à l'ordre des incertitudes et à celui des enjeux épistémologiques se conjuguent également aux controverses sur l'instrumentalisation des connaissances scientifiques, vu leur caractère relatif et interprétable. Il est désormais de notoriété publique que les experts entretiennent parfois des rapports troubles avec le pouvoir et que la science sert souvent à légitimer des intérêts particuliers, voire à camoufler ou à conforter certains intérêts politiques et/ou économiques (Callon et al., 2001; Fischer, 2004; Fourez, 1996; Mirenowicz, 2000; Salomon 2006). Outre leur caractère accidentel, les catastrophes environnementales de Tchernobyl, Seveso, Bhopal témoignent d'un manque de prudence, tout comme les crises de la vache folle en Angleterre, ou celles de la contamination massive de denrées alimentaires par les dioxines en Belgique, en France, à Taïwan et au Japon (Adeeko et al., 2003; Boy, 1999; Dufour, 1999; Focant et al, 2002; Glavany, 1999; Guo et al., 2000; Iida et Todaka, 2003; Legros, 1998; Lepage et Guery, 2001; Peshin et al., 2002; Yoshimura, 2003). Compte tenu des conséquences parfois désastreuses de certains développements technoscientifiques qui dépassent souvent les prévisions des experts, il importe donc de les remettre en perspective et d'adopter une attitude de prudence et de vigilance.; les conséquences désastreuses de certaines avancées ont dépassées à maintes reprises les prévisions des experts.

C'est dans ce contexte d'incertitudes lié aux technosciences qu'est apparu en Allemagne, au début des années 70, le principe de précaution, qui, consacré par le rapport Brundtland sur le développement durable en 1986 puis en 1992 lors du Sommet de la Terre à Rio, se présente désormais comme une nécessité politique



internationale (Boy, 1999; Ewald, 2000; de Sadeleer, 1996, 1999; Godard, 1997, 1999; Guillemot, 1999; Labrot, 1996). Le principe de précaution appliqué à l'action publique peut être énoncé de la façon suivante : « En situation de risque, une hypothèse non infirmée devrait être tenue provisoirement pour valide, même si elle n'est pas formellement démontrée » (Setbon, 1997). En d'autres termes, dans l'éventualité d'une incertitude relative à la toxicité d'une substance toxique, il vaut mieux prendre les précautions nécessaires afin d'éviter que l'environnement et la santé publique ne soient affectés. Le principe de précaution s'est propagé à travers l'Europe, la France, l'Allemagne et plusieurs autres pays européens qui l'ont intégré à leurs politiques publiques (Antonopoulou et van Meurs, 2003 ; Gossement, 2003; Kourilsky et Viney, 2000; Sadeleer, 1996).

Néanmoins au Canada, selon l'Association canadienne du droit de l'environnement et la Coalition canadienne de la santé, la Loi C-32 sur l'environnement, adoptée au printemps 1999 par le Parlement canadien, bat en brèche le principe de précaution et limite considérablement la capacité du Gouvernement de protéger la santé et l'environnement des dommages prévisibles liés, notamment, aux produits chimiques toxiques (CELA 1999). En outre, malgré des discours publics qui se veulent rassurants et des réaménagements budgétaires donnant l'impression d'un intérêt marqué par rapport aux POP's, les rapports successifs de deux Commissaires à l'environnement, celui de Emmet en 1999 et celui de Gélinas en 2003, interrogent la capacité même du gouvernement fédéral de détecter, de comprendre et surtout d'intervenir efficacement pour contrer les effets des substances toxiques sur la population et les écosystèmes du Canada (Emmet 1999; Vandelac et Bacon, 1999).

Dans le cas du Québec, où le respect du principe de précaution ne semble pas toujours être à la hauteur des exigences, comment l'État parvient-il à protéger la santé publique des risques toxicologiques émanant des lieux d'élimination des déchets ? C'est à travers l'analyse de la gouvernance en matière d'environnement et de santé environnementale des cas étudiés dans ce domaine, que nous examinerons cette question.

## **6.2 Gouvernance dans les domaines de la gestion des déchets et de la santé environnementale : sa mise en œuvre à travers le jeu des acteurs**

L'analyse des entretiens révèle que dans la nouvelle gouvernance en santé environnementale dans le domaine de la gestion des déchets – caractérisée par une intervention réduite de l'État et à contrario par l'implication grandissante des autres acteurs sociaux – les citoyenNEs et les écologistes sont les déclencheurs du processus de surveillance.

Moi je trouve que le dossier des déchets évolue bien et c'est d'abord et avant tout, grâce aux pressions des écologistes et des environnementalistes. Le mouvement n'est pas parti tout seul. Ce n'est pas nous qui l'avons parti. C'est pas le gouvernement. C'est vraiment les groupes écologistes et des environnementalistes, qui sont souvent excessifs...et qui font comme de façon courante qui créent beaucoup trop d'inquiétudes par rapport au vrai problème, mais c'est la façon de faire avancer les choses.

– Fonctionnaire, MSSSQ

Règle générale, les responsables en santé environnementale des centres de santé et des services sociaux n'interviennent dans ces dossiers que suite aux plaintes des citoyenNEs et particulièrement lorsqu'ils font l'objet d'une enquête et d'audience publique sous la responsabilité du bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE):

C'est pas agréable pour nous parce qu'en audiences publiques, c'est toujours nous qui est à l'avant, qui est aux premières loges et qui nous tient responsables de tous les problèmes. Les groupes écologistes, les groupes de pression, jouent beaucoup cette corde-là. Beaucoup trop à notre avis, mais néanmoins c'est ça qui a permis que le dossier avance. Même si ce n'est pas agréable pour nous, même si ce n'est pas justifié, même si on est souvent dans une mauvaise position qui n'est pas justifiée, ce n'est pas nous qu'ils devraient mettre dans l'eau bouillante. Mais c'est comme ça que les dossiers avancent.

– Fonctionnaire, Centre de santé et des services sociaux.

En fait, selon les entretiens, ils n'interviennent dans le processus essentiellement qu'à partir de cette étape.

Nous avons des liens occasionnels avec le ministère de la santé lorsque nous avons terminé tous nos critères on a formé un comité. Un comité sur les normes et critères de qualité de l'air. On a relancé la consultation juste un peu avant la publication du règlement. On s'assure que le ministère de la santé soit à l'aise avec notre façon de fonctionner. Mais ce comité n'est pas en fonction actuellement.

- Fonctionnaire, MDDEP

C'est pas nous qui fixent les normes du tout. La procédure pour s'assurer que ce soit fait, généralement, c'est qu'on est consulté lors de l'élaboration d'un règlement ou d'une loi. Pour les normes en ce qui concerne la santé, on est consulté à ce moment là. Mais la décision ne nous appartient pas, la décision appartient au ministère de l'environnement. Et ils ne nous consultent pas toujours d'ailleurs.

- Fonctionnaire, MSSSQ

Les entretiens soulèvent deux problèmes – l'imprécision au niveau du partage des responsabilités et le manque de communication entre les ministères de l'environnement et de la santé publique. La santé environnementale est légalement sous la responsabilité de ces deux entités gouvernementales, mais dans les faits, c'est le ministère de l'environnement qui en édicte les normes et qui assure le suivi environnemental auprès des exploitants de lieux d'élimination des déchets, bien qu'il n'ait, manifestement, ni les compétences, ni les moyens pour assumer ce leadership.

Les normes protègent sûrement de mieux en mieux la santé publique de toute façon, mais il y a sûrement beaucoup de travail à faire encore. Et ce n'est pas évident. Tu as des normes, mais la façon de les suivre... souvent c'est très très coûteux. C'est suivi, mais probablement pas assez. Les normes peuvent permettre de répondre aux précautions de santé publique, mais sont-elles toujours respectées? Il faut avoir les moyens de les vérifier et ça c'est autre chose.

- Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP

Nous on a souvent envie de leur reprocher de ne pas assez s'occuper de santé. Mais je les comprends aussi, eux sont le ministère de l'environnement, alors ils s'inquiètent beaucoup de protéger l'environnement et dès que cela s'appelle santé populationnelle, ils ont tendance à nous déléguer ça. Sauf que c'est quand même eux qui fixent les normes. Ils doivent protéger la santé.

– Fonctionnaire, MSSSQ

Les directions régionales des deux ministères, responsables de veiller à la santé des communautés exposées aux lieux d'élimination des déchets, rencontrent le même obstacle – un manque de ressources et d'expertise. Les praticiens font ce qu'ils peuvent avec le peu de moyens qu'ils ont.

Il y a des régions qui sont démunies. Ils sont toujours à couteaux tirés avec l'Institut parce que parfois ils ont l'impression de se faire imposer des problèmes qu'ils ne veulent pas traiter et d'autres fois, ils ont l'impression que les priorités ne sont pas en accord avec leur réalité. Ce qu'on leur fournit comme expertise, ils ne peuvent pas le mettre en pratique parce qu'ils n'ont pas les ressources. Il y a une grande frustration dans les régions chez les gens qui travaillent en santé environnementale.

– Fonctionnaire, direction régionale, Centre de santé et de services sociaux.

À l'exception des directions régionales des grands centres urbains comme Montréal et Québec, la plupart des directions régionales semblent démunies... Et comme il est impossible, à deux seules personnes seulement, d'assumer l'ensemble des problématiques de santé environnementale de toute une région administrative : virus du Nil, moisissures, pollution de l'air, pollution de l'eau, lieux d'éliminations des déchets, pour ne nommer que celles-là, ces personnes se retrouvent en constante gestion de crise...

Il est arrivé dans quelques cas pour les directions de santé publique qui ont les ressources qu'il y ait eu des évaluations de risques qui ont été faites par la direction. Je ne peux pas vous dire que cela n'est pas arrivé. C'est arrivé dans la région de Québec. C'est arrivé dans la région de Montréal avec l'incinérateur. La DSP de Montréal, à l'époque, avait fait une analyse de risque. Mais nous, même si on voudrait, on n'a pas les ressources. Évidemment, pas d'argent, pas de temps. Pour dire, on est deux dans notre service.

- Fonctionnaire, MSSSQ

Faute de ressources pour effectuer des études rigoureuses – nombre de fonctionnaires tenteront alors de camoufler les failles du système en tergiversant sur les incertitudes scientifiques....

Le ministère de la santé se tient loin du trafic. Il n'y a pas d'études sur le sujet. Personne ne veut en faire, personne ne veut mettre ça à jour. Et quand tu amènes des résultats de d'autres études dans le monde, là ils vont dire que cette étude là a été faite pour un lieu qui n'impose pas les mêmes normes que nous : donc que c'est pas comparable. Sur des études québécoises, comme sur les études par rapport à Miron, ils vont te dire «ha ben là, Miron c'est plus bon, c'est vieux». Alors, on leur dit «faites-en des nouvelles études». Ha ben là, on ne peut pas dans le cadre de votre projet, c'est pas dans les politiques du gouvernement pour le moment. On n'a pas les fonds nécessaires pour le faire. On a assez de littérature étrangère...Mais à toutes les fois que quelqu'un cite ces littératures étrangères, il y a toujours quelqu'un pour dire que ce n'est pas comparable.  
– Fonctionnaire d'une MRC, région de la CMM

Comme il a déjà mentionné dans le quatrième chapitre, les fonctionnaires jouent la neutralité et laissent les écolos et les citoyens assumer le rôle de chien de garde – ils n'interviennent que si les citoyens et les écologistes se mobilisent suffisamment pour porter un dossier sur la scène publique.

L'idée c'est de servir correctement la population par rapport à ce qu'il leur arrive. Parce que si la population est au courant, ben là, la population - dépendamment de la manière dont elle est structurée – peut demander plus de précisions, peut nous donner un mandat plus clair ou peut demander à sa municipalité de voir à ce que la compagnie fasse bien ses affaires ou au ministère de l'environnement pour que chacun joue leur rôle. Et si la population veut se prononcer sur l'acceptabilité sociale d'une situation, ben elle va faire des actions politiques – elle va faire des comités, des commissions, des enquêtes, des pressions auprès des ministères responsables.

– Fonctionnaire, MSSSQ

Il ne faut pas être trop dogmatique. S'il y a des débordements dans une zone où il y a très peu de population où il y a moins de chance qu'il y ait des plaintes, même s'il y a des dépassements de notre critère, ben on peut laisser aller dans ce cas là. On peut jouer avec la situation.

– Fonctionnaire, MDDEP

Compte tenu du peu de ressources dont ils disposent pour assurer les suivis environnementaux, ces fonctionnaires n'ont bien souvent le temps que de s'attarder aux cas les plus urgents – et ces cas deviennent urgents, aux dires de plusieurs fonctionnaires, quand les citoyens s'en plaignent. Et qu'advient-il des populations plus démunies qui ont une capacité de prise en charge plus faible, l'État les laisse se faire contaminer?

Mais je ne me souviens pas que les gens qui vivaient autour étaient inquiets de ça, je dois dire. Les vents dominants allaient vers un parc de maisons mobiles et les gens n'étaient pas très conscients qu'ils vivaient non loin d'une source polluante importante. Ça dépend de la valeur des gens... Sans porter un jugement social, mais vivre dans un parc de maisons mobiles, tu fais des compromis dans ton environnement et c'est probablement plus des raisons économiques qui te font aménager dans un quartier comme ça.

– Chercheur et fonctionnaire, Institut national de santé publique et MSSSQ

Malheureusement, si les communautés sont incapables de se mobiliser pour faire reconnaître leur droit à un environnement sain, le promoteur peut, règle générale, polluer l'environnement. L'injustice environnementale rejoint donc alors l'injustice sociale, car ces communautés moins organisées, la plupart du temps plus pauvres (Lafaye, 2001; Laverack, 2001; Pellow, 2000; Rui, 2005; Williams, 2004), en étant laissées à elles-mêmes, risquent d'être exposées davantage à des contaminants que les communautés plus organisées. Cependant, même les communautés qui sont «capables de se prendre en charge», et de se mobiliser pour protéger leur environnement et leur santé, n'ont aucunement les ressources ni pour pallier aux insuffisances de l'État, ni pour forcer l'État à jouer pleinement son rôle.

Ce qui est le plus préoccupant, ou le plus désolant, c'est que la démocratie ou le type de démocratie qu'on vit, a des carences importantes. Et que pour une action de notre nature, y a probablement une vingtaine ou une quarantaine ou une cinquantaine d'autres actions citoyennes qui devraient être entreprises, mais qui ne le sont pas par manque de ressources, par manque de moyens, de leadership, de personnes, de compétences.

– Président, comité de citoyen, région de la CMM.

Quant aux groupes écologistes qui interviennent dans ce domaine des matières résiduelles, il ne peuvent assumer adéquatement leur rôle de protection de l'environnement, qu'en autant que les pouvoirs publics leur donnent les moyens de jouer convenablement ce rôle. Or, ce n'est pas le cas. Leur financement décroît d'année en année (RQ-ACA, 2007; RQGE, 2000), sans compter les frais juridiques que plusieurs encourent suite aux poursuites bâillons (SLAPP) des multinationales à leur égard.

A l'heure actuelle, on est rendu à 300 000\$ d'avocat. Pour un groupe comme le nôtre, cela représente une somme considérable. En plus, le gouvernement a coupé diverses subventions, ce qui fait que plusieurs revenus ne rentrent plus. Ce qui fait que d'ici un mois et demi, on fermera sûrement les portes:

– Directeur général, groupe écologiste, région de la Beauce.

Dans un tel contexte, les communautés locales risquent fort de continuer à subir les risques sanitaires – physiologiques et psychosociaux – des émissions toxiques des lieux d'élimination des déchets. Considérant que, malgré l'introduction des mécanismes de démocratie participative, leurs droits de vivre dans un environnement sain est lésé par le système politique actuel, plusieurs citoyenNEs en sont venus à investir leur temps et à dépenser des sommes relativement élevées dans des recours en justice (Baril, 2006). C'est le cas, notamment, du Comité de citoyens de la Presqu'île qui a entamé des procédures judiciaires envers les ministères de l'environnement et de la santé du Québec et de la multinationale exploitant le LES de Lachenaie, BFI (Côté, 2006). Voyons maintenant ce que nous révèle l'analyse du système-acteur sur l'élaboration et l'application des normes visant à protéger la santé publique des émissions des lieux d'élimination des déchets.

### 6.3 Failles dans le processus d'élaboration et d'application réglementaire

L'analyse des entretiens révèle plusieurs failles dans le processus d'élaboration et d'application réglementaire sous la responsabilité du ministère de l'environnement – par le biais de la LQE et de ses dispositifs normatifs et réglementaires. Premièrement, les normes sont généralement désuètes, vu l'insuffisance des ressources pour les actualiser en fonction des dernières découvertes scientifiques.

Il y a des normes qui datent de longtemps... C'est désuet... Mais nous n'avons pas vraiment de pouvoir sur ça. Mais quand tu vas plus loin que tes tâches et que tu lis des articles sur le sujet, tu te dis «il me semble qu'ailleurs les normes sont plus sévères». Alors, on dit aux autres du comité : «Es-tu sûr de ta norme, parce que moi j'ai lu autre chose». On peut commenter, on peut avoir un certain impact, mais ce n'est pas nous qui décidons en bout de ligne.

– Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP.

Les normes permettent plus ou moins d'assurer la protection de la santé humaine, car la plupart datent de longtemps. En plus, elles ne prennent pas en considération les paramètres les plus toxiques, donc ces paramètres ne sont pas vérifiés.

– Fonctionnaire, MSSSQ

Deuxièmement, elles sont rarement à jour, vu les longs délais du processus réglementaire. En fait, ces normes sont souvent édictées en fonction d'enjeux essentiellement sociopolitiques et économiques. À l'enseigne de la nouvelle gouvernance environnementale, le processus réglementaire est grandement influencé par le rapport de force entre les acteurs impliqués – principalement par l'accord des acteurs économiques – et par la mise en lumière des lacunes gouvernementales par les écologistes et les citoyenNEs aux yeux du grand public.

Cela va dépendre si tout le monde s'entend sur les modifications des normes. Si tous les acteurs sont d'accord pour aller de l'avant. Acteurs industriels... même les représentants de la santé et les groupes écologistes.

– Fonctionnaire, MDDEP.



C'est drôle comment est arrivé le règlement des sols... Un journaliste, un beau matin, a sorti un article dans le journal et là ça nous est tombé du ciel et le ministre nous a demandé c'est quoi ces statistiques là. Alors, le ministre a vu qu'il y avait un règlement tout prêt à ce sujet. Alors, bang ce fût adopté de toute urgence. Là, il se faisait du capital politique, mais ça faisait quinze ans que ça traînait, que ça piétinait et qu'y arrivait jamais à rien avec ça. Même si les fonctionnaires avaient essayé de convaincre tous les ministres qui ont passé là, ça ne donnait jamais rien. Jusqu'à temps qu'un journaliste sorte la fameuse nouvelle. C'est ça la politique, c'est comme ça que ça marche. Quand il y a une crise là ça va bouger.

– Fonctionnaire, MDDEP

Troisièmement, problématique relative à l'élaboration des normes est liée aux caractéristiques même de la méthodologie privilégiée par le gouvernement du Québec – l'évaluation de risques - pour arriver à ces seuils de toxicité acceptables qui permettraient de protéger la santé publique. L'évaluation de risques est une étape du processus de gestion du risque - lequel est un processus de prise de décision, essentiellement politique, tenant compte non seulement des dimensions de santé publique, mais également des dimensions sociales, économiques et technologiques (Canada, 1999a ; CSE, 1993 ; France, 2003 ; Gélinas, 2000 ; Québec, 2002b). L'évaluation de risque se démarque donc des autres approches méthodologiques permettant d'évaluer l'état de santé de la population – études d'exposition et épidémiologiques - qui n'intègrent que des principes sanitaires. Comme la majorité des normes sont élaborées via l'évaluation de risque, et résultent donc d'un compromis entre les dimensions de santé publique, sociales, économiques et technologiques, on peut douter de leur efficacité à protéger pleinement la santé publique.

Dans le processus général d'analyse de risque, on fait l'évaluation des risques – une évaluation scientifique – on évalue la toxicité des substances et le degré d'exposition des personnes pour en arriver à quantifier un risque. Alors que la gestion du risque – en fait c'est ce que l'on fait – par exemple le niveau de risque acceptable – c'est de la gestion. On prend des décisions sur le niveau d'exposition qui sont acceptables ou pas acceptables sur toute sorte de formule de mitigation possible.

– Fonctionnaire, MDDEP

Je peux vous donner les chiffres que vous voulez pour une seule substance. Ça dépend tout simplement de ce que l'on veut lui faire dire. Voulez-vous le mettre à un risque zéro ou bien donc à un niveau de risque acceptable, car il y a un écart entre les deux.

– Fonctionnaire, MDDEP

Ajoutons que l'évaluation de risques n'évalue les effets que d'une seule substance émise à la fois, sans pouvoir évaluer les effets synergiques d'une exposition à l'ensemble des contaminants émis par un seul lieu d'élimination des déchets et encore moins d'une exposition cumulative avec d'autres sources (McKone et Hammond, 2000; NRC, 2000). Les failles liées à l'élaboration des normes exposées, examinons celles relatives à leur application – dont le responsable est le ministère de l'environnement.

Depuis le phénomène de décentralisation, les directions régionales ont le rôle de l'application de ces normes à travers notamment la procédure du suivi environnemental.

On a une certaine responsabilité en matière de la santé via l'article 20 de la LQE et l'article 90, je crois, de la Loi sur la santé publique. Ces articles mentionnent que les organismes, dont le ministère de l'environnement, qui sont mis au courant de phénomènes qui peuvent nuire à la santé publique, de contaminants qui peuvent nuire jusqu'à un certain niveau, on est tenu de le rapporter au ministère de la santé. Alors, nous autres on joue toujours dans des niveaux beaucoup plus bas que ça – des niveaux à long terme, dans des zones grises.

– Fonctionnaire, MDDEP

Malheureusement, vu leur manque de ressources et d'expertise en santé environnementale, il leur est difficile d'assumer ce rôle de vigile. Les normes que les directions régionales du MDDEP doivent faire appliquer sont souvent interprétées par des fonctionnaires – qui ayant pour la plupart des formations d'ingénieurs et de techniciens – sont peu outillés pour comprendre avec finesse les normes toxicologiques qu'ils doivent faire appliquer.

C'est du cas à cas. Ce sont les directions régionales qui nous consultent, mais elles pourraient y aller selon leur bon vouloir, bien qu'elles n'aient pas toute l'expertise requise, mais elles le développeront sûrement.

– Fonctionnaire, MDDEP.

J'ai essayé de rendre ça clair, car souvent on avait des demandes et c'était complètement confus. Les gens arrivent avec des chiffres et des normes... Mais c'est confus à l'intérieur même du ministère, nos propres gestionnaires!

– Fonctionnaire, MDDEP.

Depuis les effets de la déréglementation amorcée à la fin des années 1990 (Lepage et Gauthier, 1998), c'est «l'auto-surveillance» qui est pratiquée - l'évaluation et le suivi des impacts environnementaux et sanitaires sont à la charge principale du promoteur, les fonctionnaires des ministères de l'environnement et de la santé ne font essentiellement que valider le tout.

Moi, au début, ça m'a surpris que des exploitants puissent s'auto-surveiller eux-mêmes. Ça, ça m'a toujours surpris. Mais c'est la pratique actuellement. Mais on n'a pas le choix d'être honnête, car y'a une sorte d'inspection qui peut arriver lorsqu'on fait l'objet d'une transaction. Alors, il y a des audits à faire. Les banques sont plus raides que le ministère de l'environnement ! Tout le mécanisme de financement est plus sévère que le ministère de l'environnement. Ils envoient eux-mêmes leurs hommes prendre les échantillons.

– Directeur, lieu d'élimination des déchets, région du Saguenay

Nous on ne fait pas d'analyse de risque. Normalement, c'est le promoteur qui dépose ses études d'évaluation de risque. Nous on les critique. On les analyse. On voit si elles sont concluantes avec la revue de la littérature. Essentiellement, nous, c'est d'évaluer la revue de la littérature. Voir comment ces choses-là ont été investiguées. Voir s'il y a lieu d'investiguer plus loin. C'est la responsabilité du promoteur de convaincre et nous et la population et tout le monde que cela ne comporte pas de risques. Nous on valide par la littérature. Pour voir si on se fait passer des sapins.

– Fonctionnaire, MSSSQ

Vu le manque chronique de personnel, la validation de telles analyses de risques s'appuient essentiellement sur une revue de littérature que plusieurs fonctionnaires disent avoir rarement le temps d'actualiser. On est donc en droit de s'interroger sur

la rigueur du processus. En outre, le concept d'autosurveillance, dans un contexte sociopolitique dans lequel le partenariat public – privé est favorisé, entraîne deux effets pervers : une perception d'absence de neutralité des informations environnementales recueillies vu le potentiel conflit d'intérêt et l'entrave perpétuelle à leur accès, malgré leur caractère «public» tel que stipulé dans la LQE.

Ce qui arrive, c'est que la compagnie engage une firme qui va faire les prélèvements, alors les prélèvements appartiennent à la compagnie. Alors, on ne peut pas donner ces résultats de façon spontanée. Il faut faire des demandes. Mais nous on prélève des duplicatas à certains points, donc on a des résultats à nous qui sont plus rapidement accessibles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. On les donne spontanément, car c'est à nous autres. Mais pour les rapports que l'on reçoit de la compagnie, c'est plus complexe. Certains contiennent des renseignements de nature de secret industriel. Alors, il faut faire une demande au tiers et là c'est plus compliqué.  
– Fonctionnaire, direction régionale, MDDEP

Autre problématique que nous révèlent les entretiens – la non application fréquente des normes par le ministère de l'environnement dans le domaine de la gestion des déchets. Le ministère de l'environnement est réputé depuis longtemps pour son laxisme (Halley, 1997). Déjà en 1995, un document du ministère de l'environnement lui-même rapportait que « Aucun des lieux d'enfouissement sanitaire en activité n'était conforme à l'ensemble des mesures prévues par l'actuel règlement sur les déchets solides» (Québec, 1995, p. 17). Il rapportait également que 68 % des LES émettaient des rejets dépassant les normes ou contaminaient les eaux souterraines.

La situation ne s'est guère améliorée comme le révèle le tout dernier rapport du vérificateur général du Québec (Québec, 2006c). Le verdict est lourd : le MDDEP n'est pas en mesure d'«exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles» (Québec, 2006c, p. 11). Il repose sur plusieurs éléments dont : les lacunes du travail d'inspection, la gestion non uniformisée du non-respect des normes selon les régions, la généralisation de l'absence de signalement des infractions aux propriétaires et l'absence de leur synthèse en vue de prioriser les suivis environnementaux. Par exemple, près de

50% des sites d'enfouissement ne font l'objet d'aucune inspection. Le maigre budget du ministère de l'environnement contribue sans doute au problème. Cependant, l'analyse des entretiens permet d'éclairer d'une autre manière les raisons d'un tel laxisme.

Si on suivait la loi, des entreprises comme ça, ça ferait longtemps qu'elles seraient fermées ou forcées de changer le procédé. C'est tout eux autres là qui poussent le ministre. Mais si on suivait les lois, les règlements, ça irait mieux. Le ministre la semaine passée a avoué que si on appliquait la loi ça irait mieux. Mais à cause des limaces comme lui et le sous-ministre, il y a toujours du laxisme. On est toujours en train de diluer nos règlements. – Fonctionnaire, MDDEP

On n'est pas supporté par les autorités... C'est difficile... Cela ne devrait pas être ainsi. Nous on se plaint. Les lois devraient être appliquées peu importe le politicien en haut. – Fonctionnaire, MDDEP

Malgré ces nombreuses lacunes, les fonctionnaires du MDDEP, comme c'est aussi souvent le cas des fonctionnaires du ministère de la santé, quand ils sont confrontés au public, ils répondront aux citoyenNEs et aux commissaires des audiences publiques, qu'il n'y a pas de problèmes; que le projet ne dépasse pas les normes; que tout est sous contrôle...

On est toujours aux premières loges et dans l'eau bouillante. Et nos réponses sont insatisfaisantes: «les problèmes sont non significatifs». C'est pas ça que les gens voudraient entendre. Les gens voudraient entendre: «Y en n'a pas de problèmes». Alors quand on nous accuse, qu'on nous accule au pied du mur, on est obligé de prendre des positions du style «Y en n'a pas de problèmes», mais la vraie réponse scientifique n'est pas celle là.

– Fonctionnaire, MSSSQ

## 6.4 Conclusion

Ce chapitre sur l'analyse de la gouvernance en matière d'environnement et de santé environnementale au Québec met en évidence les failles des politiques publiques pour protéger les communautés des risques sanitaires des émissions des lieux d'élimination des déchets. La gestion intégrée vise à protéger l'environnement et la santé publique en décentralisant, en tentant de s'appuyer sur la concertation des acteurs sociaux et l'intégration des communautés locales; toutefois, un tel mode de gouvernance ne peut pour autant abandonner à des communautés locales, sans ressources, le rôle de déclencheur de la prise en charge de la protection de l'environnement et de la santé publique. C'est paradoxalement ce que cette nouvelle gouvernance a entraîné.

Ainsi, en l'absence de ressources adéquates, le MDDEP et le MSSSQ n'ont bien souvent le temps que de s'attarder aux cas, sinon les plus urgents – du moins ceux qui sont l'objet de plaintes, de contestations ou d'une importante couverture médiatique. Si les communautés n'ont pas les ressources requises et n'arrivent pas à se mobiliser suffisamment pour faire reconnaître leur droit à un environnement sain, elles risquent fort d'être victimes des projets de promoteurs peu soucieux du respect de l'environnement. Dans la mesure où les communautés moins organisées, et souvent plus pauvres (Lafaye, 2001; Laverack, 2001; Pellow, 2000; Rui, 2005; Williams, 2004), sont laissées à elles-mêmes et risquent alors d'être davantage exposées aux contaminants, l'injustice sociale se double alors d'injustice environnementale.

De toute évidence, cette étude démontre que les armes sont inégales entre les acteurs. Le même constat est étayé par d'autres travaux (Blatrix, 1996; Gareau, 2000; Rui, 1998; Séguin et al., 1995; Simard, 2005). La gestion intégrée des déchets mise en œuvre à travers ces rares mécanismes de démocratie participative et délibératifs ne peut donc sans changements importants, assurer la protection de l'environnement et de la santé publique.

Actuellement, soulignent plusieurs acteurs gouvernementaux interviewés, les systèmes publics de protection de l'environnement et de la santé publique fonctionnent à court terme et dans l'urgence, – influencés principalement par des enjeux économiques et politiques, au détriment de la protection de l'environnement et de la santé publique. Appuyé par le tout nouveau rapport du vérificateur qui révèle de nombreux exemples de laxisme du ministère de l'environnement dans le domaine de la gestion des déchets dans l'application des normes (Québec, 2006c), plusieurs fonctionnaires interviewés dénoncent le succès du lobbying des promoteurs auprès des ministres de l'environnement. Une telle approche à courte vue est profondément incompatible avec la protection de l'environnement et de la santé humaine dont les impacts environnementaux et sanitaires peuvent se faire sentir des années, voire des décennies plus tard.

Comme on l'a vu, lorsqu'elles font l'objet d'un suivi, les normes établies par le ministère de l'environnement pour protéger la santé publique des émissions des lieux d'élimination des déchets sont la plupart du temps désuètes, en raison d'un manque de ressources et des révisions réglementaires tardives qu'occasionne la gestion concertée. Leur élaboration à travers l'évaluation de risques, approche méthodologique privilégiée par le gouvernement du Québec, jugeant les questions de santé publique à l'aune d'un compromis entre les dimensions médicales, sociales, économiques et technologiques (Canada, 1999a ; CSE, 1993 ; France, 2003 ; Gélinas, 2000 ; Québec, 2002b), demeure discutable. De plus, le nombre d'experts et le suivi environnemental sont largement insuffisants pour assurer une protection adéquate de la santé publique dans ce domaine. Compte tenu de la très faible allocation des ressources dévolues en santé environnementale, les spécialistes du domaine, dans les directions régionales, parviennent rarement à couvrir l'ensemble des problématiques et à tenir leurs dossiers à jour.

En outre, comme le gouvernement du Québec traite des questions de santé environnementale par le biais de politiques sectorielles peu adaptées à la santé environnementale, secteur marqué par la fragmentation des pouvoirs et des

compétences, voire par la confusion des responsabilités entre le MDDEP et le MSSSQ ainsi que par l'absence d'un processus continu de concertation entre ces deux organismes, les obstacles à la protection de la santé publique dans ce domaine sont évidents. L'absence de clarification au niveau du partage des compétences entraîne divers dérapages et fait obstacle à la protection de la santé publique liée aux expositions des lieux d'élimination des déchets.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette thèse démontre que la gouvernance québécoise liée à la gestion des déchets demeure majoritairement confinée aux acteurs politiques – provinciaux, régionaux et municipaux – et aux acteurs économiques. Relique de la gestion sectorielle, le système-acteur en perpétue les défauts - système mono-acteur, pratique du fait accompli, manque de transparence, gestion à court terme, prédominance de la dimension économique sur les volets environnementaux, sanitaires et sociaux.

Malgré les discours sur les mécanismes de démocratie participative, règle générale avant qu'un projet d'élimination des matières résiduelles ou qu'un projet d'agrandissement ne soit soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, les citoyenNEs et les écologistes sont exclus du processus décisionnel. Le seul mécanisme délibératif reconnu par tous les acteurs au Québec survient donc trop tard, comme il est répété par plusieurs auteurs (Beauchamp, 2005; Gariépy, 2005; Gauthier, 1998). La majeure partie du processus continue à être dominé par les acteurs politiques et économiques – le système demeure donc mono-acteur jusqu'au moment de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts comme dans la gestion sectorielle.

Les acteurs économiques sont, sans conteste dans le jeu des acteurs, les maîtres du contournement des règles officielles. Les fonctionnaires du MDDEP décrivent les nombreux contournements aux lois des promoteurs – contournements acceptés par les différents ministres au pouvoir. Ils négocient avec les décideurs politiques bien avant l'entrée en scène des mécanismes délibératifs ; bien avant l'entrée en scène des écologistes et des citoyenNEs.

Cet obstacle à la délibération – à la prise en compte de l'ensemble des intérêts sociaux, à la possibilité d'échanges nouveaux et de recadrage du projet – a été observé également par d'autres études liées aux mécanismes institutionnels de démocratie participative en matière d'environnement (Séguin, 1997; Simard, 2003).

Malgré ces constats, on s'aperçoit que les rares mécanismes de démocratie participative et délibératifs mis en place par le gouvernement ont permis de changer le système dominé par les acteurs politiques et économiques. Ces lieux et ces outils, malgré leurs limites et leurs lacunes, ont tout de même permis à d'autres acteurs sociaux – les écologistes et les citoyenNEs – de s'intégrer davantage au processus décisionnel menant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de gestion des matières résiduelles.

Parmi ces mécanismes institutionnels, la procédure d'évaluation et des audiences publiques est celui qui a permis d'ouvrir le plus le jeu traditionnel des acteurs, ce qui n'est pas le cas des comités de suivi environnemental. En effet, dans ces derniers cas, comme le MDDEP a décidé de ne pas imposer de règles procédurales officielles, le promoteur impose ses règles, rendant ainsi ce mécanisme non crédible aux yeux des autres acteurs. Dans son état actuel, ces comités de suivi apparaissent ainsi, conformément aux critiques de plusieurs auteurs sur les mécanismes participatifs institutionnalisés, comme des outils de manipulation des acteurs dominants pour faire accepter leurs projets socialement (Atkinson, 1998; Catherin, 2000 ; Côté et Gagnon, 2005; Rowe et Frewer, 2000; Touraine, 1994).

Cependant, l'entrée en scène des écologistes et des citoyenNEs, à travers la procédure d'évaluation et d'audiences publiques, a modifié le système traditionnel mis en place. Ces changements peuvent paraître minimes, mais modifications certaines il y a eu. On s'aperçoit, du côté des acteurs politiques, que l'implication des écologistes et citoyenNEs est nécessaire pour l'application des lois et pour l'avancement de la protection de l'environnement.

Dans un sens, les audiences publiques – qui placent les fonctionnaires du MDDEP pratiquement sur le banc des accusés devant les citoyenNEs, les écologistes et, même très souvent, le ministère de la santé - leur déplaisent profondément. Dans un autre sens, ils ont besoin de ces projecteurs braqués sur les promoteurs, grâce aux citoyenNEs et aux écologistes, pour divulguer les problèmes environnementaux sur la scène publique – seul moyen qu'ils ont de rendre prioritaires leurs dossiers aux yeux du ministre.

En ce qui concerne les groupes écologistes, si la nouvelle gouvernance environnementale leur laisse jouer le rôle de surveillance environnementale, le système politique doit leur donner les moyens de jouer convenablement ce rôle. Ce qui n'est pas le cas. Leur financement disparaît d'année en année (RQGE, 2000). Et cela est sans compter, les frais juridiques que plusieurs encourent suite aux poursuites baïllons des multinationales à leur égard.

Protéger l'environnement en intégrant les communautés locales est une caractéristique importante de la gestion intégrée, mais de là à leur déléguer la responsabilité de servir de déclencheur à la protection de l'environnement sans moyens et sans planification provinciale, il y a une marge. Pourtant, c'est ce que la nouvelle gouvernance de l'environnement a entraîné. Vu le peu de ressources, le MDDEP n'a bien souvent le temps que de s'attarder aux cas les plus urgents – et ces cas deviennent urgents que si les citoyens s'en plaignent. Malheureusement, si les communautés sont incapables de se mobiliser pour faire reconnaître leur droit à un environnement sain, le promoteur peut, règle générale, polluer l'environnement. L'injustice environnementale rejoint donc l'injustice sociale, car ces communautés moins organisées, la plupart du temps plus pauvres (Lafaye, 2001; Laverack, 2001; Pellow, 2000; Rui, 2005; Williams, 2004), en étant laissées à elles-mêmes risquent d'être exposées davantage à des contaminants que les communautés plus organisées.

De toute évidence, cette étude démontre que les armes sont inégales entre les acteurs. Le même constat est retrouvé dans d'autres travaux (Blatrix, 1996; Gareau, 2000; Rui, 1998; Séguin et al., 1995; Simard, 2005). La gestion intégrée des déchets mise en œuvre à travers ces rares mécanismes de démocratie participative ne peut donc, sans changements importants assurer la protection de l'environnement et de la santé publique. Cette forme de gestion de l'environnement décentralisée, délibérative et laissant essentiellement le rôle de surveillance aux écologistes et aux communautés locales sans leur octroyer de ressources suffisantes – et sans planification à l'échelle provinciale – risque fort de mener à un manque d'uniformisation et d'injustice environnementale (Karkkainen et al., 2000; Lepage et al., 2003).

### **Déréglementation, autosurveillance et partenariat public-privé**

Le partenariat public-privé dans le domaine de la gestion des déchets a entraîné un autre obstacle à la gestion démocratique participative des déchets – une perte du droit d'accès aux informations pouvant causer des torts à l'environnement et à la santé publique. En effet, phénomène de la déréglementation, le MDDEP a pratiquement abandonné l'approche coercitive au profit d'une approche volontaire. Le concept d'autosurveillance est pratiqué ainsi depuis une quinzaine d'années - l'évaluation et le suivi des impacts environnementaux sont à la charge principale du promoteur, les fonctionnaires du MDDEP ne font essentiellement que valider le tout. Comme la majorité des échantillonnages appartiennent au promoteur, il argue la plupart du temps le «secret industriel» pour entraver l'accessibilité à ces informations de caractère pourtant public. Ainsi, la procédure afin d'obtenir ces informations devient encore plus longue et compliquée, demande temps et argent supplémentaires pour les acteurs les moins nantis du système.

Le mouvement de déréglementation qui a amené à privilégier l'approche volontaire à l'approche coercitive ainsi qu'à se tourner vers l'autosurveillance – le fait que le suivi environnemental soit effectué par le promoteur lui-même - est largement

critiqué. En effet, la majorité des acteurs – municipaux, environnementalistes, citoyens et même certains industriels - croient que le MDDEP devrait jouer davantage la carte des moyens coercitifs et jouer son rôle de protection de l'environnement de façon beaucoup plus autoritaire. Il faut sérieusement se questionner sur le rôle du ministère de l'environnement et de l'utilisation des approches volontaires et d'autosurveillance quand même des acteurs économiques trouvent ces mécanismes inappropriés et moins sévères que ceux des institutions financières. Ces travers étaient prévisibles.

Plusieurs spécialistes en droit dénonçaient déjà le processus de déréglementation quand il a commencé dans les années 1990 et prévenaient l'État du glissement potentiel vers un accroissement des problèmes environnementaux (Lepage et Gauthier, 1998; Corriveau, 1998; Halley, 1997; Giroux, 1997). Il existait déjà à l'époque un laxisme démesuré au niveau de l'application réglementaire au sein du ministère de l'environnement. Par exemple, dans le domaine de la gestion des déchets, en 1995, le ministère de l'environnement avouait dans un rapport que 100% des lieux d'élimination étaient hors normes (Halley, 1997).

Le verdict du tout dernier rapport du vérificateur général du Québec confirme la prégnance de ce laxisme : le MDDEP n'est pas en mesure d'«exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles» (Québec, 2006c, p. 11). Il repose sur plusieurs éléments dont : les lacunes du travail d'inspection, la gestion non uniformisée du non-respect des normes selon les régions, la généralisation du non signalement des infractions aux propriétaires et l'absence de leur synthèse en vue de prioriser les suivis environnementaux. Par exemple, près de 50% des sites d'enfouissement ne font l'objet d'aucune inspection.

### **Les limites de la décentralisation**

La décentralisation des responsabilités du MDDEP ne s'effectue pas sans accroc. Le transfert de responsabilités aux MRC et aux communautés métropolitaines s'est effectué sans que les négociations financières soient conclues avec celles-ci, occasionnant retards et conflits dans l'avancée de l'atteinte des objectifs de récupération des matières résiduelles. A ceci s'ajoute un flou au niveau du partage des responsabilités entre les divers paliers politiques ainsi qu'un manque de leadership du MDDEP dans son rôle d'harmonisation de la *Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008* à l'échelle provinciale.

Le retard de la CMM – particulièrement de Montréal et de Laval vu le poids démographique qu'elles représentent - à atteindre les objectifs prévus, constitue un obstacle majeur au succès de la mise en œuvre de la politique de gestion intégrée des matières résiduelles au Québec. En raison notamment du retard de ces deux municipalités à mettre en place des programmes pour réduire la quantité de matières résiduelles qui seront envoyées dans un lieu d'élimination à l'extérieur de leur territoire – car elles n'en possèdent pas sur leur territoire – le ministre de l'environnement est placé en situation de crise et contourne ses lois pour ne pas être pris avec un problème de santé publique. De plus, plusieurs acteurs municipaux soulignent que depuis la fusion, les villes de Montréal et de Laval ont vu leur pouvoir s'accroître démesurément par rapport aux «villes banlieues». Villes banlieues, dont certains conseils municipaux acceptent de devenir les «poubelles» de Montréal et de Laval pour des raisons économiques à court terme, malgré les nombreuses oppositions citoyennes et des municipalités limitrophes qui subissent les impacts des activités d'élimination sans compensations, ni redevances.

### **Les failles de la gouvernance en matière de déchets et de santé environnementale**

Cette thèse sur l'analyse de la gouvernance en matière d'environnement et de santé environnementale au Québec met en évidence, à travers les cas étudiés, les failles des politiques publiques pour protéger les communautés des risques sanitaires des émissions des lieux d'élimination des déchets. Si, dans le domaine de l'environnement, la gestion intégrée qui a remplacé, au cours des dernières décennies la gestion sectorielle (Lepage, 2005), vise à protéger l'environnement et la santé publique en décentralisant, en concertant les acteurs sociaux et en intégrant les communautés locales, néanmoins un tel mode de gouvernance ne peut pour autant abandonner à des communautés locales, sans ressources, le rôle de déclencheur de la prise en charge de la protection de l'environnement et de la santé publique. C'est paradoxalement ce que cette nouvelle gouvernance a entraîné.

Actuellement, soulignent plusieurs acteurs gouvernementaux interviewés, les systèmes publics de protection de l'environnement et de la santé publique fonctionnent à court terme et dans l'urgence, influencés principalement par des enjeux économiques et politiques, au détriment de la protection de l'environnement et de la santé publique. Appuyé par le tout nouveau rapport du vérificateur qui révèle de nombreux exemples de laxisme du ministère de l'environnement dans le domaine de la gestion des déchets dans l'application des normes (Québec, 2006c), plusieurs fonctionnaires interviewés dénoncent le succès du lobbying des promoteurs auprès des ministres de l'environnement. Une telle approche à courte vue est profondément incompatible avec la protection de l'environnement et de la santé humaine dont les impacts environnementaux et sanitaires peuvent se faire sentir des années, voire des décennies plus tard.

Lorsqu'elles font l'objet d'un suivi, les normes établies pour protéger la santé publique des émissions des lieux d'élimination des déchets par le ministère de l'environnement sont la plupart du temps désuètes en raison d'un manque de ressources et des révisions réglementaires tardives qu'occasionne la gestion

concertée. Leur élaboration à travers l'évaluation de risques, cadre méthodologique privilégié par le gouvernement du Québec, jugeant les questions de santé publique à l'aune d'un compromis entre les dimensions médicales, politiques, sociales, économiques et technologiques (Canada, 1999a ; CSE, 1993 ; André et al., 2003 ; Gélinas, 2000 ; Québec, 2002b), demeure discutable. De plus, le nombre d'experts et le suivi environnemental sont largement insuffisants pour assurer une protection adéquate de la santé publique dans ce domaine. Compte tenu de la très faible allocation des ressources dévolues en santé environnementale, les spécialistes du domaine dans les directions régionales parviennent rarement à couvrir l'ensemble des problématiques et à tenir leurs dossiers à jour.

En outre, comme le gouvernement du Québec traite des questions de santé environnementale par le biais de politiques sectorielles peu adaptées à la santé environnementale, secteur marqué par la fragmentation des pouvoirs et des compétences, voire par la confusion des responsabilités entre le MDDEP et le MSSSQ ainsi que par l'absence d'un processus continu de concertation entre ces deux organismes les obstacles à la protection de la santé publique dans ce domaine sont évidents. Le manque de clarification entre ce partage de compétences entraîne divers dérapages et fait obstacle à la protection de la santé publique liées aux expositions des lieux d'élimination des déchets.

D'autre part, on peut se questionner sur l'utilisation exclusive de l'évaluation des risques sanitaires des émissions des lieux d'élimination des déchets, qui est privilégiée par les ministères de l'environnement et de la santé québécois, jugeant alors les questions de santé publique à l'aune des dimensions sociales, économiques et techniques (Canada, 1999a ; CSE, 1993 ; Gélinas, 2000 ; Québec, 2002b ; Walsh et Bouchard, 2002). Particulièrement, quand, des substances comme certaines dioxines, émises principalement par l'incinération et les techniques apparentées n'ont pas de seuil minimal où cette substance serait sans effet pour le fœtus à certains stades de développement comme le souligne Mackie et al. (2003); et quand par ailleurs les effets de ces contaminants sur la santé, comme l'apparition



d'un cancer surviennent des années, voire des décennies après l'exposition aux substances toxiques.

L'application du principe de précaution dans l'évaluation sanitaire des communautés exposées aux lieux d'élimination des déchets, particulièrement dans le cas de certaines dioxines, semble appropriée vu les incertitudes entourant les risques pour la santé. C'est de toute façon l'engagement pris par le Canada en signant la *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*. Le principe de précaution se propage à travers l'Europe - la France, l'Allemagne et plusieurs autres pays européens l'intègre à leurs politiques publiques (Antonopoulou et van Meurs, 2003; Gossement, 2003; Kourilsky et Viney, 2000; Sadeleer, 1996). Cependant, le Canada tarde à suivre le pas et encore davantage le Québec dans le cas des lieux d'élimination des déchets.

Nombreuses sont les études rapportant les limites de l'utilisation des connaissances scientifiques en matière de décision politique vu les incertitudes existantes (Callon et al., 2001; Darnall et Jolley, 2004; Fischer, 2000; Roqueplo et al., 2000). Elles laissent toujours placent au jugement; de là l'importance de l'application du principe de précaution et de la mise en place de mécanismes délibératifs. Mais toujours faut-il que ces mécanismes soient munis des moyens pour appliquer les principes fondamentaux de surveillance sanitaire et de démocratie participative : données scientifiques et approches méthodologiques rigoureuses, règles procédurales claires, transparence des informations, accès équitable à l'expertise et au débat pour tous les acteurs et pouvoir décisionnel accru des citoyenNEs (Callon et al., 2001; Parson, 2000; Dorcey et McDaniels, 2001; Côté et Gagnon, 2005; Darnall et Jolley, 2004; Simard, 2005). À ce propos, les divers mécanismes de ce genre expérimentés à travers le monde serait une piste intéressante à explorer. Citons, à titre d'exemple, les conférences de consensus informés, les forums hybrides, les référendums et l'approche écosystémique en santé humaine (Abelson et al., 2003; De Coninck, 1997; Forget et Lebel, 2001; Roqueplo et al., 2000; Weale, 2001).

## ANNEXE A

### GUIDE D'ENTRETIEN

#### 1) Informations générales

1.2 Nom :

1.3 Sexe

1.4 Age :

1.5 État civil :

1.6 Nombre d'enfants :

1.7 Niveau d'instruction :

1.8 Occupation actuelle :

1.9 Profession apprise :

1.10 Revenus annuels :

1.11 Depuis quand vivez-vous dans la région ?

#### 2) Fonction

2.1 Depuis quand travaillez-vous pour votre organisation? Quelle est votre fonction?

2.2 Quelle est la mission de votre organisation? Ses objectifs? Comment s'y prend-elle pour atteindre ces objectifs?

2.3 Quels sont les moyens utilisés pour évaluer les impacts environnementaux et sanitaires ?

2.4 Quels aspects de votre travail sont les plus intéressants? Les moins? Quels problèmes rencontrez-vous dans le cadre de vos fonctions? A votre avis, comment pourrait-on arriver à les résoudre?

2.5 A quel niveau d'action travaillez-vous le plus?

### **3) Environnement et société**

3.1 Quels sont vos principaux partenaires dans le cadre de vos fonctions?

3.2 Avez-vous déjà participé à des audiences publiques? Quelles sont les principales thématiques abordées par votre organisation?

3.3. Votre organisation participe-t-elle à d'autres lieux de concertation et de participation publique sur la gestion des déchets?

3.4 Remarquez-vous des différences depuis le phénomène de la régionalisation au Québec

Source : adapté de Friedberg, Erhard. 1988. *L'analyse sociologique des organisations*. Paris : L'Harmattan, 125 p.

## ANNEXE B

### FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

#### **Recherche «Action publique et enjeux de la gestion écologique des déchets»**

La gestion des déchets est une problématique environnementale importante, vu ses impacts sur la qualité de l'environnement et sur la qualité de vie des communautés, notamment en ce qui concerne leur santé. Plusieurs mécanismes d'action publique ont vu le jour pour faire participer les citoyennes et citoyens aux processus décisionnels en matière de gestion des déchets, particulièrement depuis les années 1990. En parallèle, à ces mécanismes institutionnels se sont multipliés la formation de groupes de citoyens et environnementaux pour faire entendre leurs opinions et faire respecter leur droit à un environnement sain.

Nous sollicitons votre participation à cette recherche à titre d'acteurs impliqués dans la gestion des déchets et la santé environnementale au Québec. Votre participation consisterait à nous accorder une entrevue semi-directive, enregistrée avec votre accord, d'une durée de 60 minutes, et à l'endroit qui vous conviendra le mieux.

Les thèmes abordés lors de cette entrevue visent à recueillir vos perceptions sur les mécanismes institutionnels des politiques publiques en matière de gestion des déchets et de santé environnementale. Le contenu de l'entretien demeurera confidentiel. En effet, lors du traitement des résultats des entrevues, seulement la doctorante aura accès aux informations. Celle-ci conservera ces informations confidentielles. Pour ce faire, les fiches d'informations seront codées afin d'éliminer les noms propres. Étant donné qu'il n'y aura pas d'identification nominale, la confidentialité des informations sera conservée.

Soulignons que cette recherche est sous la direction de Madame Louise Vandelac, directrice du Centre de recherche interdisciplinaire sur la biologie, la santé, la société et l'environnement (CINBIOSE), et de Monsieur Laurent Lepage, titulaire de la Chaire d'étude sur les écosystèmes urbains de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM).

Acceptez-vous de participer à cette recherche : \_\_\_\_\_

PRISCILLA GAREAU  
S'ENGAGE À RESPECTER LE CODE D'ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE EN  
VIGUEUR À L'UQÀM

---

Priscilla Gareau  
Doctorante en sciences de l'environnement  
UQÀM  
Tél. : (514) 987-3000 poste 4077  
Cel. : (514) 702-8234  
Télec. : (514) 987-3615  
Courriel : priscilla.gareau@internet.uqam.ca

## ANNEXE C

### FICHE MODÈLE POUR LA DESCRIPTION DES ACTEURS

Nom de l'acteur	
Description	
Atouts	
Contraintes	
Liens, affinités ou désaccords	
Attitudes, sentiments	
Enjeux, intérêts et/ou objectifs	
Stratégies	

## RÉFÉRENCES

- Abelsohn, Alan, Brian L. Gibson, Margaret D. Sanborn et Erica Weir. 2002. « Identifying and managing adverse environmental health effects: Persistent organic pollutants ». *Canadian Medical Association or its licensors*, vol.166, no 12 (juin), p. 1549-1554.
- Abelson, Julia, Pierre-Gerlier Forest, John Eyles, Patricia Smith, Elisabeth Martin et François-Pierre Gauvin. 2003. «Deliberations about deliberative methods: issues in the design and évaluation of public participation processes». *Social Science & Medicine*, vol. 57, p. 239-251.
- Adeeko, A, D. Li, J. Doucet, G.M. Cooke, J.M. Trasler, B. Robaire et B.F. Hales. 2003. «Gestational exposure to persistent organic pollutants: maternal liver residues, pregnancy outcome, and effects on hepatic gene expression profiles in the dam and fetus». *Toxicol. Sci.*, vol. 72, no 2 (avril), p. 242-252.
- Allemand, Sylvain. 1999. « Développement durable et sciences sociales ». *Sciences humaines* (Auxerre), no 92, p. 12-15
- Allsopp, Michelle, Pat Costner, et Paul Johnston. 2001. *Incineration and Human Health*. Version abrégée. Canonbury Villas (London) : Greenpeace, 8 p.
- André, François, Denis Bard, Nathalie Bonvallet, Serge Collet, Anné Deloraine, Ariane Dufour, Barbara Dufour, Emmanuel Fiani, Nadine Fréry, Sophie Gallotti, Gérard Keck, Martine Ledrans, Frédérique Le Querrec, Jean-François Narbonne, Véronique Nichèle, Philippe Quénel, Nathalie Seta, Anne Thébault, Philippe Verger, Jean-Luc Volatier et Abdelkrim Zeghnoun. 2003. *Incinérateurs et santé. Exposition aux dioxines de la population vivant à proximité des UIOM. État des connaissances et protocole d'une étude d'exposition*. Institut de Veille Sanitaire et Agence française de sécurité sanitaire des aliments, 198 p.
- Antonopoulou, Lila, et Philip van Meurs. 2003. «The precautionary principle within European Union public health policy. The implementation of the principle under conditions of supranationality and citizenship». *Health Policy*, vol. 66, p. 179-197.
- Atkinson, Rob. 1998. «Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe». *Les Annales de la Recherche Urbaine*, no 80-81, p. 75-83.

- Babin, Ronald, et Jean-Guy Vaillancourt. 1995. «Développement durable, sécurité globale et reconversion économique : points de convergence pour le mouvement vert et le mouvement pour la paix». *Sociologie et sociétés*, vol. XXVII, no 1, p. 171-181.
- Bachir, M. 1999. «La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique». In *Espaces publics mosaïques. Acteurs arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, sous la dir. de François Bastien et Éric Neveu, p. 167-184. Rennes: PUR.
- Baibergenova, Akerke, Rustam Kudyakov, Michael Zdeb et David O. Carpenter. 2003. «Low Birth Weight and Residential Proximity to PCB-Contaminated Waste Sites». *Environmental Health Perspectives*, vol. 111, no 10, p. 1352-1357.
- Bailly, Olivier. 2005. «Bhopal, l'infinie catastrophe». *Manière de voir*, no 81, p. 10-14.
- Baril, Jean. 2006. *Le BAPE devant les citoyens*. Québec (Qué.) : Presses de l'Université Laval, 187 p.
- Barouch, Gilles. 1989. *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris : Éditions L'Harmattan, 237 p.
- Barraqué, Bernard. 1997. «Gouverner en réseau en France: les agences de l'eau ». In *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, p. 253-284. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- Barraqué, Bernard. 1995. « Les politiques de l'eau en Europe ». *Revue française de science politique*, vol. 45, no 3, p. 420-453.
- Bearer C.F. 1995. «How are children different from adults?». *Environmental Health Perspectives*, vol. 103, suppl. 6 (sept.), p.7-12.
- Beauchamp, André. 2005. «Le BAPE: une expérience forte, mais limitée». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 41-49. Paris: L'Harmattan.



- Beauchamp, André, Daniel G. Bolduc, Michèle Bélanger, Louis Dionne, Louis Drouin, Daniel Gagné, Albert Nantel, Claude Prévost, Hélène Weber et Joseph Zayed. 1999. *Évaluation et gestion du risque toxicologique au Québec. Principes directeurs d'évaluation du risque toxicologique pour la santé humaine*. Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 57 p.
- Beckley, Thomas, John Parkins et Richard Stedman. 2002. « Indicators of forest-dependant community sustainability: The evolution of research ». *Forestry Chronicle*, vol. 78, no 5, p. 626-636.
- Behnisch, Peter A., Kazunori Hosoe, et Shin-ichi Sakai. 2001a. « Bioanalytical screening methods for dioxins and dioxin-like compounds — a review of bioassay/biomarker technology ». *Environment International*, vol. 27, p. 413-439.
- Behnisch, Peter A., Kazunori Hosoe, et Shin-ichi Sakai. 2001b. « Combinatorial bio/chemical analysis of dioxin and dioxin-like compounds in waste recycling, feed/food, humans/wildlife and the environment ». *Environment International*, vol. 27, p. 495-519.
- Bell, John U. 2002. « Estimating the human health risks from polychlorinated dioxins and furans in stack gas emissions from combustion units : implications of USEPA's dioxin reassessment ». *Waste Management*, vol. 22, p. 405-412.
- Bernoux, Philippe. 1985. *La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques*. Paris : Seuil, 363 p.
- Bianquis-Gasser, I. 1996. « Observation participante ». In *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, sous la dir. de A. Mucchielli, p. 146-152. Paris : Armand Colin.
- Bibeault, Jean-François. 1997. « L'émergence d'un modèle québécois de gestion de l'eau à la rencontre des territoires et des réseaux ». In *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, p. 325-343. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- Biggeri A., F. Barbone, C. Lagazio, M. Bovenzi et G. Stanta. 1996. « Air pollution and lung cancer in Trieste, Italy: spatial analysis of risk as a function of distance from sources ». *Environ. Health Perspect.*, vol. 104, no 7, p. 750-754.
- Bigsby, Robert, Robert E. Chapin, George P. Daston, Barbara J. Davis, Jack Gorski, Earl Gray, Kembra L. Howdeshell, R. Thomas Zoeller et Frederick S. vom Saal. 1999. « Evaluating the Effects of Endocrine Disruptors on Endocrine Function during Development ». *Environmental Health Perspectives*, vol. 107, supplément 4 (août), p. 613-618.

- Bisaillon, Véronique Corrine Gendron et Marie-France Turcotte. 2005. «Commerce équitable comme vecteur de développement durable?» *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 1, p. 73-89.
- Blanc, Hubert. 2005. « Débat public et décision ». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 51-59. Paris: L'Harmattan.
- Blatrix, C. 1996. «Vers une démocratie participative? Le cas de l'enquête publique». In *La gouvernabilité*, sous la dir. de Jacques Chevallier, p. 305-308. Paris: PUF.
- Blondiaux, L., et Y. Sintomer. 2002. «L'impératif délibératif». *Politix*, no 57, p. 17-35.
- Bonanno, Alessandro. 2000. «The crisis of representation: the limits of liberal democracy in the global era». *Journal of Rural Studies*, vol. 16, p. 305-323.
- Bonvallet, Nathalie, et Frédéric Dor. 2003. *Incinérateurs et santé. Guide pour la conduite à tenir lors d'une demande locale d'investigations sanitaires autour d'un incinérateur d'ordures ménagères*. Saint-Maurice: France, Institut de Veille Sanitaire, 104 p.
- Bopp, Michael, Kathy GermAnn, Judie Bopp, Lori Baugh Littlejohns, Neale Smith, Maureen Coe, Marian George, Elfie Newman, Connie Reichel, Judy Stauffer. 2000. *Assessing community capacity for change*. Red Deer et Cochrane (Alberta): David Thompson Health Region et Four worlds Centre for Development Learning, 126 p.
- Borrini-Feyerabend, Grazia, M.Taghi Farvar, Jean-Claude Nguingiri et Vincent Awa Ndangang. 2000. *La gestion participative des ressources naturelles: organisation, négociation et apprentissage par l'action*. Heidelberg (Allemagne): Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) et Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), 95 p.
- Bostwick, M. 1999. «Twelve Angry Citizens: Can citizens' juries improve local democracy in New Zealand?» *Political Science*, vol. 50, no 2, p. 236-246.
- Boy, Laurence. 1999. «La nature juridique du principe de précaution». *Natures, Sciences et Sociétés*, vol. 7, no 3, p. 5-11.

- Buchert, A, T. Cederberg, P. Dyke, H. Fiedler, P. Furst, A. Hanberg, J. Hosseinpour, O. Hutzinger, J.G. Kuenen, R. Malisch, L.L. Needham, K. Olie, O. Papke, Anda J. Rivera, G. Thanner, G. Umlauf, T. Vartiainen et C. Holst. 2001. «Dioxin contamination in food. Bayreuth, Germany, from septembre 28 to October 1, 2000». *Environ. Sci. Pollut. Res. Int.*, vol. 8, no 2, p. 84-88.
- Bulte, Erwin, et G. C. Van Kooten. 2000. «Economic Science, Endangered Species, and Biodiversity Loss». *Conservation Biology*, vol.14, no 1, p. 113-119.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil, coll. «La couleur des idées».
- Canada, Statistiques Canada. 2004. *Enquête de l'industrie de la gestion des déchets : Secteurs des entreprises et des administrations publiques 2002*. Ottawa : Ministre de l'Industrie, 24 p.
- Canada, Commissaire à l'environnement et au développement durable. 2003. Le mandat de la commissaire. En ligne. <[http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd\\_cedd.nsf/html/menu1\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu1_f.html)>. Consulté le 5 février 2003.
- Canada, Agence canadienne de développement international (ACDI). 2002. *Coopération canadienne en matière de développement*. En ligne. <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/peru/dev-fr.asp>>. Consulté le 5 février 2003.
- Canada, Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME). 2001. *Canada-Wide Standards for Dioxins and Furans*. Winnipeg : CCME, 12 p.
- Canada, Santé Canada, Comité fédéral-provincial-territorial de l'hygiène du milieu et du travail. 1999a. *Guide canadien d'évaluation des incidences sur la santé. Volume 2. Prise de décisions en matière d'évaluation des incidences de l'environnement sur la santé*. En ligne. < <http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/sehm/pdf/volume2.pdf>>. Consulté le 24 février 2004.
- Canada, Environnement Canada et Groupe de travail fédéral/provincial sur les dioxines et furannes. 1999b. *Inventaire des rejets de dioxines, de furannes et d'hexachlorobenzène*. Ottawa : Comité consultatif fédéral-provincial sur la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, paginations diverses.
- Canada, Environnement Canada, Groupe de travail sur l'approche écosystémique et la science des écosystèmes. 1996. *L'approche écosystémique : au-delà de la rhétorique*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 23 p.

- Canadian Environmental Law Association (CELA). 1999. *Presentation to the Senate Standing Committee on Environment & Energy Re: Bill C-32: The Canadian Environmental Protection Act*, 12 p. En ligne. <<http://cela.ca/uploads/f8e04c51a8e04041f6f7faa046b03a7c/374cepa.pdf>>
- Carter, Chris, et Frank Mueller. 2002. «The 'long march' of the management modernizers: Ritual, rhetoric and rationality». *Human Relations*, vol. 55, no 11, p. 1325–1354.
- Catherin, V. 2000. *La contestation des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*. Paris: L'Harmattan.
- Champion, Emmanuelle, et Corinne Gendron. 2005. «De la responsabilité sociale à la citoyenneté corporative. L'entreprise privée et sa nécessaire quête de légitimité». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 1, p. 90-103.
- Champoux, L., J.L. Desgranges, J. Rodrigue, A. Hontela, S. Trudeau et P.A. Spear. 2000. *Évaluation d'indicateurs biochimiques chez le Grand Héron, Ardea Herodias, et le Bihoreau Gris, Nycticorax, en relation avec la contamination du Saint-Laurent*. Service Canadien de la faune, Région du Québec, Environnement Canada. Série de rapports techniques, no 354, 60 p.
- Chance, G.W., et E. Harmsen. 1998. «Children are different: environmental contaminants and children's health». *Can. J. Public Health*, vol. 89, suppl. 1, p: S9–S15.
- Chandler, John Jim Barry et Heather Clark. 2002. «Stressing academe: The wear and tear of the New Public Management». *Human Relations*, vol. 55, no 9, p. 1051–1069.
- Chevrier, C., E. Robert-Gnansia, C. Lorente et S. Cordier. 2002. «Risque de malformations congénitales autour des incinérateurs d'ordures ménagères». *Revue d'épidémiologie et de santé publique*, vol. 50, suppl. 4 (octobre), p. 62-63.
- Chouinard, Yannick. 1998. «L'analyse de l'action collective dans le domaine de l'environnement au Québec: de l'approche des mouvements sociaux à l'analyse stratégique du comportement des acteurs». Mémoire de maîtrise en sociologie, Montréal, Université du Québec à Montréal, 136 p.
- Cohen Hubal, Elaine A., Linda S. Sheldon, Janet M. Burke, Thomas R. McCurdy, Maurice R. Berry, Marc L. Rigas, Valerie G. Zartarian et Natalie C.G. Freeman. 2000. «Children's Exposure Assessment: A Review of Factors Influencing Children's Exposure, and the Data Available to Characterize and Assess That Exposure». *Environmental Health Perspectives*, vol. 108, no 6 (juin), p. 475-486.

- Colborn, T., et C. Clement. 1992. *Chemically Induced Alterations in Sexual and Functional Development: The Wildlife/Human Connection*. Princeton (NJ): Princeton Scientific Publishing.
- Colby, Michael. 1991. « Environmental management in development : the evolution of paradigms ». *Ecological Economics*, vol. 3, p. 193-213.
- Comité de santé environnementale du Québec, 1993. *Évaluation des impacts des grands projets sur la santé*. Cahier d'introduction à l'évaluation des impacts sur la santé.
- Commission de coopération environnementale (CCE). 2006. À l'heure des comptes. Les rejets et les transferts de polluants en Amérique du Nord en 2003. Montréal : CCE, 305 p.
- Commoner, Barry, Paul Woods Bartlett, Holger Eisl et Kimberly Couchot. 2000. Long-range Air Transport of Dioxin from North American Sources to Ecologically Vulnerable Receptors in Nunavut, Arctic Canada. Final Report to the North American Commission for Environmental Cooperation (NACEC). Montréal : NACEC, 85 p.
- Cordier, S., G. Chevrier, E. Robert-Gnansia, C. Lorente, P. Brula et M. Hours. 2004. «Risk of congenital anomalies in the vicinity of municipal solid waste incinerators». *Occup. Environ. Med.*, vol. 61, p. 8-15.
- Costanza, Robert, Ralph d'Arge, Rudolf de Groot, Stephen Farber, Monica Grasso, Bruce Hannon, Karin Limburg, Shahid Naeem, Robert V. O'Neill, Jose Paruelo, Robert G. Raskin, Paul Sutton et Marjan van den Belt. 1997. «The value of the world's ecosystem services and natural capital». *Nature*, vol. 387, no 15, p. 253-260.
- Côté, Gilles et Christiane Gagnon. 2005. «Gouvernance environnementale et participation citoyenne: pratique ou utopie?». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 1, p. 57-72.
- Cotnoir, Liliane, Louis Maheu et Jean-Guy Vaillancourt. 1999a. «Démocratie, écodécision et élimination des déchets dangereux». In *La gestion écologique des déchets*, sous la dir. de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane Cotnoir, p. 81-99. Montréal: Les Presses de L'Université de Montréal.
- Cotnoir, Liliane. 1999b. «La Loi 61, un travail de réforme à refaire». In *La gestion écologique des déchets*, sous la dir. de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane Cotnoir, p. 143-151. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

- Corriveau, Yves. 1998. «Élections: la déréglementation en environnement sera-t-elle au menu?». *Le Bouquet Écologique*, vol. 11, no 3, p. 1-5.
- Côté, Charle. 2006. «La pollution fracasse la norme au dépotoir de Lachenaie». *La Presse* (Montréal), 8 février 2006, p. A8.
- Crighton, Eric J., Susan J. Elliott, Joost van der Meer, Ian Small et Ross Upshur. 2003. «Impacts of an environmental disaster on psychosocial health and well-being in Karakalpakstan». *Social Science & Medicine*, vol. 56, p. 551-567.
- Crisp, Thomas M., Eric D. Clegg, Ralph L. Cooper, David G. Anderson, Donald J. Rodier, Karl P. Baetcke, John E. Schaeffer, Jennifer L. Hoffmann, Leslie W. Touart, Melba S. Morrow, Maurice G. Zeeman, Yogendra M. Patel et William P. Wood. 1997. *Special report on environmental endocrine disruption: an effects assessment and analysis*. Rapport préparé pour le forum sur l'évaluation de risques de l'U.S. Environmental Protection Agency (EPA). Washington : EPA, 111 p.
- Crozier, Michel. 1994. *La société bloquée*. Paris : Éditions du Seuil, 222 p.
- Crozier, Michel. 1971. «Sentiments, organisations et systèmes». *R. franç. Sociol.*, vol. XI-XII, p. 141-154.
- Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique*. Paris : Éditions du Seuil, 382 p.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 2000. «Organisations et action collective: notre contribution à l'analyse des organisations». In *À quoi sert la sociologie des organisations?*, sous la dir. de Michel Crozier, p. 130-160. Paris : Éditions Seli Arslan.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil, 500 p.
- Dalgard, O. S., et L.L. Haheim. 1998. «Psychosocial risk factors and mortality: A prospective study with special focus on social support, social participation, and locus of control in Norway». *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 52, p. 476-481.
- Damstra T. 2002. «Potential effects of certain persistent organic pollutants and endocrine disrupting chemicals on the health of children». *J. Toxicol. Clin. Toxicol.*, vol. 40, no 4, p. 457-465.
- Darnall, Nicole, et G. Jason Jolley. 2004. «Involving the Public : When Are Surveys and Stakeholder Interviews Effective ?». *Review of Policy Research*, vol. 21, no 4, p. 581-593.

- De Carlo, Laurence. 2005. «Concertation, apprentissage collectif, conflits et créativité». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 153-164. Paris: L'Harmattan.
- De Coninck, Pierre. 1997. «L'implication des citoyens ordinaires dans le processus d'aide à la décision en santé publique». *Ruptures*, vol. 4, no 2, p. 152-162.
- DeGarady, C.J., et R.S. Halbrook. 2003. «Impacts from PCB accumulation on amphibians inhabiting streams flowing from the Paducah Gaseous Diffusion Plant». *Archives of Environmental Contamination and Toxicology*, vol. 45, no 4 (nov.), p. 525-532.
- De Guise, Clôde. 1998. «Beaucoup d'action autour d'un dépotoir». *Franc-Vert*, vol. 15, no 6 (décembre-janvier), p. 29-30.
- DeLong, James V. 1993. «Public Policy toward Municipal Solid Waste». *Annual Reviews Public Health*, vol. 14, p. 137-157.
- Delorme, Pierre. 2005. *La ville autrement*. Québec (Qué.): Presses de l'Université du Québec, 281 pages.
- Den Hond, Elly Harry A. Roels, Karel Hoppenbrouwers, Tim Nawrot, Lutgarde Thijs, Corinné Vandermeulen, Gerhard Winneke, Dirk Vanderschueren et Jan A. Staessen. 2002. «Sexual Maturation in Relation to Polychlorinated Aromatic Hydrocarbons: Sharpe and Skakkebaek's Hypothesis Revisited». *Environ. Health Perspect.*, vol. 110, no 8, p. 771-776.
- De Sadeleer, Nicolas. 1999. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*. Bruxelles : AUF, Bruylant, 440 p.
- De Sadeleer, Nicolas. 1996. *Essai sur la genèse des principes du droit de l'environnement : l'exemple du droit communautaire*. Paris : La documentation Française, 491 p.
- Deslauriers, Jean-Pierre. 1991. *Recherche qualitative : guide pratique*. Coll. «THEMA». Montréal : McGraw-Hill, 142 p.
- Dip, Ramiro, Daniel Hegglin, Peter Deplazes, Oscar Dafflon, Herbert Koch et Hanspeter Naegeli. 2003. «Age- and Sex-Dependent Distribution of Persistent Organochlorine Pollutants in Urban Foxes». *Environmental Health Perspectives*, vol. 111, no 13 (octobre), p. 1608-1612.

- Dolbec, André et Jacques Clément. 2000. « La recherche action ». In *Introduction à la recherche en éducation* sous la direction de Thierry Karsenti et Lorraine Savoie-Zajc, p. 199-224. Sherbrooke (Qué.) : Editions du CRP.
- Dominelli, L., et A. Hoogvelt. 1996. « Globalisation, the privatisation of welfare, and the changing rôle of professional academics in Britain ». *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 7, p. 191-212.
- Dorcey, A. H. J. et T. McDaniels. 2001. « L'implication des citoyens en environnement: attentes élevées et résultats incertains ». In *Gérer l'environnement: défis constants, solutions incertaines*, sous la dir. de E. A. Parson, p. 249-301. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Dubois-Maury, Jocelyne. 2002. « Les risques industriels et technologiques ». *Problèmes politiques et sociaux*, no 882 (nov.), p. 1-119.
- Dufour, Jacques. 1999. « De la dioxine dans nos assiettes : les savants fous de l'agroalimentaire ». *Le Monde diplomatique*, no 544 (juillet), p. 1, 6-7.
- Dunlap, Riley E., et Angela G. Mertig. 1992. « The evolution of the U.S. environmental movement from 1970 to 1990 : an overview ». In *American environmentalism: the U.S. environmental movement: 1970-1990*, sous la dir. De Riley E. Dunlap et Angela G. Mertig, p. 1-10. Philadelphia : Taylor & Francis.
- Dunn, J.R. , S.M. Taylor, S.J. Elliot et S.D. Walter. 1994. « Psychosocial effects of PCB contamination and remediation : the case of Smithville, Ontario ». *Soc. Sci. Med.*, vol. 39, no 8 (oct.), p. 1093-1104.
- Dupont, Luc. 2004. « Biomarqueurs ». *Recherche en santé*, no 33 (nov.), p. 37-41.
- Duran, Patrice. 1999. *Penser l'action publique*. Paris : Droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, 212 pages.
- Duran, P. et J. C. Thoenig. 1996. « L'état et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, vol. 46, no 4, p. 580-623.
- Dyke, P.H., et J. Stratford. 2002. « Changes to the TEF schemes can have significant impacts on regulation and management of PCDD/F and PCB ». *Chemosphere*, vol. 47, no 2 (avril), p. 103-116.



- Dziedzicki, Jean-Marc. 2005. «La médiation: un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement ». In *Le débat public en apprentissage: Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 185-197. Paris: L'Harmattan.
- Elliott, S. J. 1998. «A comparative analysis of public concern over solid waste incinerators». *Waste Management and Research*, vol. 16, no 4, p. 351-364.
- Elliott S., S. Wakefield, M. Taylor, J. Dunn, S. Walter, A. Ostry et C. Hertzman. 2004. «A comparative analysis of the psychosocial impacts of waste disposal facilities». *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 47, no 3, p. 351-363.
- Elliott P., N. Eaton, G. Shaddick et R. Carter. 2000. «Cancer incidence near municipal solid waste incinerators in Great Britain. Part 2: histopathological and case-note review of primary liver cancer cases». *Br. J. Cancer*, vol. 82, no 5, p.1103-1106.
- Elliott, P., G. Shaddick, I. Kleinschmidt, D. Jolley, P. Walls, J. Beresford et C. Grundy. 1996. «Cancer incidence near municipal solid waste incinerators in Great Britain». *Br. J. Cancer*, vol. 73, no 5, p. 702-710.
- Elliott, P., M. Hills, J. Beresford, I. Kleinschmidt, D. Jolley, S. Pattenden, L. Rodrigues, A. Westlake et G. Rose. 1992. «Incidence of cancers of the larynx and lung near incinerators of waste solvents and oils in Great Britain». *Lancet*, vol. 339, no 8797, p. 854-858.
- Emmet, Brian. 1999. *Avancer dans la voie du progrès — La deuxième génération de stratégies de développement durable*. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable. En ligne. <[http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd\\_cedd.nsf/html/c9dec\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/c9dec_f.html)>.
- Eskenazi, Brenda, Paolo Mocarelli, Marcella Warner, Larry Needham, Donald G. Patterson Jr., Steven Samuels, Wayman Turner, Pier Mario Gerthoux et Paolo Brambilla. 2004. «Relationship of Serum TCDD Concentrations and Age at Exposure of Female Residents of Seveso, Italy». *Environmental Health Perspectives*, vol. 112, no 1 (janvier), p. 22-27.
- Étienne, Karla. 2000. «Développement participatif et environnement : le cas d'une ONG au Pérou». Mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement, Montréal: Université du Québec à Montréal, 132 p.
- Everaert, K., et J. Baeyens. 2002. «The formation and emission of dioxin in large scale thermal processes». *Chemosphere*, vol. 46, p. 439-448.

- Ewald, François. 2000. «Le principe de précaution entre responsabilité et politique». *Bull. Acad. Natle Méd.*, vol. 184, no 5, p. 881-895.
- Farnham, D., et S. Horton. 1993. «The Political Economy of Public Sector Change». In *Managing the New Public Services*, sous la dir. de D. Farnham et S. Horton, p. 3-26. Londres: Macmillan.
- Filion, P. 1996. «Metropolitan Planning Objectives and Implementation Constraints: Planning in a Post-Fordist and Post-Modern Age». *Environment and Planning A*, vol. 28, p. 1637-1660.
- Fischer, Frank. 2004. «Citizens and Experts in Risk Assessment: Technical Knowledge in Practical Deliberation». *Technikfolgenabschätzung*, vol. 2, no 13, p. S90-S98.
- Fischer, Frank. *Citizens, Experts, and the Environment*. 2000. *The Politics of Local Knowledge*. Durham et London: Duke University Press, 336 p.
- Fixot, A.M. 1999. «L'exhortation démocratique de la politique de la ville». *Revue du MAUSS*, no 14, p. 244-259.
- Florët, Nathalie, Frédéric Mauny, Bruno Challier, Patrick Arveux, Jean-Yves Cahn et Jean-François Viel. 2003. «Dioxin Emissions from a Solid Waste Incinerator and Risk of Non-Hodgkin Lymphoma». *Epidemiology*, vol. 14, no 4 (juillet), p. 392-398.
- Focant, J.-F., G. Eppe, C. Pirard, A.-C. Massart, J.-E. Andre et E. De Pauw. 2002. «Levels and congener distributions of PCDDs, PCDFs and non-ortho PCBs in Belgian foodstuffs Assessment of dietary intake». *Chemosphere*, vol. 48, p. 167-179.
- Fondacaro, Mark R., et Darin Weinberg. 2002. «Concepts of Social Justice in Community Psychology: Toward a Social Ecological Epistemology». *American Journal of Community Psychology*, vol. 30, no 4, p. 473-492.
- Forget, Gilles et Jean Lebel. 2001. «An ecosystem Approach to Human Health». *International Journal of Occupational and Environmental Health*, vol. 7, no 2 (avril-juin, supplement 1), p. S3-S36.
- Fourez, Gérard. 1996. «Sciences et décisions humaines». Chap. in *La construction des sciences. Les logiques des inventions scientifiques. Introduction à la philosophie et à l'éthique des sciences*, p. 173-192. Bruxelles: De Boeck-Wesmael.

- Fourniau, Jean-Michel. 2001. «Information, access to decision-making and public debate in France : the growing demand for deliberative democracy». *Science and Public Policy*, vol. 28, no 2, p. 441-451.
- Fourniau, Jean-Michel. 1997. «Figures de la concertation à la française». In *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, p. 371-401. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- France, Institut de Veille Sanitaire, Département Santé-environnement. 2003. *Incinérateurs et santé. Exposition aux dioxines de la population vivant à proximité des UIOM. État des connaissances et protocole d'une étude d'exposition*. Saint-Maurice: Institut de veille sanitaire et Agence française de sécurité sanitaire des aliments, 198 p.
- Francoeur, Louis-Gilles. 2006. «Réforme du processus d'évaluation du BAPE. Les écologistes veulent s'assurer que le projet est bel et bien mort». *Le Devoir*, 28 avril 2006, p. A4.
- Francoeur, Louis-Gilles. 2005. «La CMM s'oppose à une entente sur le financement du recyclage». *Le Devoir*, 13 octobre 2005, p. A5.
- Francoeur, Louis-Gilles. 2004. «Mulclair accorde cinq ans de plus au dépotoir de Lachenaie». *Le Devoir*, 11 février, 2004, p. A1.
- Fraser, Evan D.G., Andrew J. Dougill, Warren E. Mabee, Mark Reed et Patrick McAlpine. 2006. «Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management». *Journal of Environmental Management*, vol. 78, p. 114-127.
- Friedberg, Erhard. 1994. «Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention». In *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, sous la dir. de Francis Pavé, p. 135-152. Paris : Seuil.
- Friedberg, Erhard. 1993. *Le pouvoir et la règle*. Paris: Seuil, 404 p.
- Friedberg, Erhard. 1988. *L'analyse sociologique des organisations*. Paris : L'Harmattan, 125 p.
- Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED). 2002. *La gestion des déchets au Québec en chiffres*. Montréal : FCQGED; 43 p.

- Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED). 1996. *Pour une vraie gestion durable et responsable de nos matières résiduelles. Mémoire du FCQGED présenté aux audiences génériques sur la gestion de nos matières résiduelles*. Montréal : FCQGED, 75 p.
- Gagnon, Christiane, Laurent Lepage, Mario Gauthier, Gilles Côté, Patrick Champagne, François Miller et Louis Simard. 2002. *Les comités de suivi au Québec: un nouveau lieu de gestion environnementale?* Chicoutimi (Qué.) : Université du Québec à Chicoutimi, 154 p.
- Gareau, Priscilla. 2005. « Approches de gestion durable et démocratique des forêts dans le monde ». *Vertigo*, vol. 6, no 2.
- Gareau, Priscilla. 2000. « Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique: le programme Zones d'intervention prioritaire (ZIP) ». Mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement, Montréal, Université du Québec à Montréal, 129 p.
- Gareau, Priscilla, et Laurent Lepage. 2005. « Vers la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent: les défis d'une action collective ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 1, p. 104-116.
- Gareau, Priscilla, Laurent Lepage, Karel Ménard et Robert Ménard. 2006. *Action publique et enjeux de la gestion écologique des déchets*. Montréal: Chaire d'études sur les écosystèmes urbains de l'UQAM et Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets, 19 p.
- Gareau, Priscilla, Maudé Laberge, Daniel Green et Louise Vandelac. 2005. *Projet de recherche Écosanté Mercier*. Rapport préparé par le Centre de recherche interdisciplinaire sur la biologie, la santé, la société et l'environnement (CINBIOSE) de l'UQAM pour le Comité de vigilance environnementale régionale (CVER), Montréal (Qué.), 101 p.
- Gareau, Priscilla, et Karel Ménard. 2001. *Pas de risques à prendre... La gestion des matières résiduelles et les risques pour la santé humaine*. Montréal : Front Commun Québécois pour une gestion écologique des déchets, 94 p.
- Gariépy, Michel. 2005. « Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec ». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 257-270. Paris: L'Harmattan.

- Gatto, Marino et Giulio A. De Leo. 2000. «Pricing Biodiversity and Ecosystem Services: The Never-Ending Story». *BioScience*, vol. 50, no 4, p. 347-355.
- Gauthier, Benoît (dir.). 1993. *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. 2<sup>e</sup> édition. Sainte-Foy (Qué.) : Presses de l'Université du Québec, 584 p.
- Gauthier, Mario. 1998. « Participation du public à l'évaluation environnementale: une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale ». Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal, 317 p.
- Gauthier, Benoît et Jean Turgeon. 1993. «Les données secondaires». In *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données* (2<sup>e</sup> éd.), sous la dir. de Benoît Gauthier, p. 141-174. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Gaudin, J.P. 1998. «La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises». *Revue Internationale des Sciences Sociales*, no 155, p. 51-60.
- Gee, Gilbert C., et Devon C. Payne-Sturges. 2004. «Environmental Health Disparities: A Framework Integrating Psychosocial and Environmental Concepts». *Environmental Health Perspectives*, vol. 112, no 17, p. 1645-1653.
- Gélinas, Johanne. 2003. Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable. En ligne. < [http://www.oag-bvg.gc.ca/dominio/media.nsf/html/c200301pr\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/dominio/media.nsf/html/c200301pr_f.html)>.
- Gélinas, Johanne. 2000. *Les principes directeurs et les lignes directrices de l'évaluation du risque toxicologique pour la santé humaine d'origine environnementale*. Québec (Qué.) : Institut national de santé publique du Québec, Comité de consultation sur l'évaluation du risque toxicologique, 33 p.
- Gendron, Corinne. 2004. «Le développement durable: un nouvel enjeu de l'historicité». In *Les enjeux actuels du développement durable: aspects analytiques et dimensions critiques*, sous la dir. de L. Guay, L. Doucet, L. Bouthillier et G. Debailleul, p. 59-78. Québec (Qué.) : Les Presses de l'Université Laval.
- Gendron, Corinne, Marie-France Turcotte et Denis Salles. 2003. «Environnement, concertation et déréglementation : la modernisation réglementaire à l'heure des méta-enjeux». *Sociologies pratiques*, no 7, p. 139-156.
- Gibbs, David, et Andrew E. G. Jonas. 2000. «Governance and regulation in local environmental policy: the utility of a regime approach». *Geoforum*, vol. 31, p. 299-313.

- Giroux, Lorne. 1997. «Où s'en va le droit québécois de l'environnement?». In *Développements récents en droit de l'environnement*, sous la dir. de Barreau du Québec, Service de la formation permanente, vol. 90, p. 381-457. Cowansville (Qué.): Yvon Blais.
- Glavany, Jean. 1999. « Sécurité alimentaire : l'ardente obligation », *Le Monde*, Sélection hebdomadaire, no 2657 (9 octobre), p. 1-8.
- Godard, Olivier. 1999. «De l'usage du principe de précaution en univers controversé». *Futuribles*, no 239-240, p. 37-60.
- Godard, Olivier. 1997. *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme et INRA Éditions, 351 p.
- Goldberg, Mark S., Jack Siemiatyck, Ron Dewar, Marie Désy et Hélène Riberdy. 1999. « Risks of Developing Cancer Relative to Living near a Municipal Solid Waste Landfill Site in Montreal, Quebec, Canada ». *Archives of Environmental Health*, vol. 54, no 4 (juillet-août), p. 291-296.
- Goldberg, Mark S., Nohal Al-Homsi, Lise Goulet et Hélène Riberdy. 1995a. « Incidence of Cancer among Persons Living Near a Municipal Solid Waste Landfill Site in Montreal, Quebec ». *Archives of Environmental Health*, vol. 54, no 4 (juillet-août), p. 291-296.
- Goldberg, Mark S., Lise Goulet, Hélène Riberdy et Yvette Bonvalot. 1995b. « Low Birth Weight and Preterm Births among Infants Born to Women Living Near a Municipal Solid Waste Landfill Site in Montreal, Quebec ». *Environmental Research*, vol. 69, p. 37-50.
- Goldman, L.R. 1995. «Children—unique and vulnerable. Environmental risks facing children and recommendations for response». *Environmental Health Perspectives*, vol.103, suppl. 6, p. 13-18.
- Gossément, Arnaud. 2003. *Le principe de précaution. Essai sur l'incidence de l'incertitude scientifique sur la décision et la responsabilité publiques*. Paris: L'Harmattan, p. 527 p.
- Grumbine, R. Edward. 1994. «What is ecosystem management ?». *Conservation Biology*, vol. 8, no 1 (mars), pp. 27-38.
- Guay, Louis. 1994. « La dégradation de l'environnement et l'institutionnalisation de sa protection ». In *Traité des problèmes sociaux*, sous la dir. de Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin, p. 81-103. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.

- Guillemot, Hélène. 1999. «Comment réagir face aux risques technologiques». *Science & Vie*, no 979, p. 92-97.
- Guo, Yueliang Leon, Ping-Chi Hsu, Chao-Chin Hsu et George H Lambert. 2000. « Semen quality after prenatal exposure to polychlorinated biphenyls and dibenzofurans ». *Lancet*, vol. 356, no 9237 (Octobre), p. 1240-1241.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The theory of communicative action I: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Haener, M. K., et W. L. Adamowicz. 2000. «Regional forest resource accounting: a northern Alberta case study». *Canadian Journal of Forestry Research*, vol. 30, p. 264-273.
- Halley, Paule. 1997. «Le droit, l'environnement et la déréglementation au Québec». In *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 90, sous la dir. de Barreau du Québec, Service de la formation permanente, p. 343-380. Cowansville: Yvon Blais.
- Hamel, Pierre. 2005. «Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 229-240. Paris: L'Harmattan.
- Hamel, Pierre. 1997. « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public ». In *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, p. 403-423. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- Hamel, Pierre. 1996. « Crise de la rationalité : le modèle de planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action ». In *La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes*, sous la dir. de Robert Tessier et Jean-Guy Vaillancourt, p. 61-74. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hamel, Pierre. 1995. «Les hypothèses les plus probantes quant aux facteurs de réussite en matière de développement local». *Politiques et Management Public*, vol. 13, no 4, p. 57-75.
- Hamel, Pierre, et Jean-Guy Vaillancourt. 1996. «Partenariat public-privé et développement durable: l'exemple des politiques urbaines». *Revue d'études canadiennes*, vol. XXXI, no1, p. 48-59.

- Hamel, Pierre, Jean-Guy Vaillancourt et Michel Séguin. 1999. «Dynamiques urbaines et enjeux culturels. De la rationalité du marché au communautarisme éthique et sociopolitique». In *La gestion écologique des déchets*, sous la dir. de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane Cotnoir; p. 165-185. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hansen, J.C. 1998. «The human health programme under AMAP. AMAP Human Health Group. Arctic Monitoring and Assessment Program». *Int. J. Circumpolar Health*, vol. 57, no 4 (oct.), p. 280-291.
- Havenaar, J. M., W. van den Brink, J. Van Den Bout, A.P. Kasyanenko, N.W. Poelijoe, T. Wohlfarth et L.I. Meijler-Iljina. 1996. «Mental health problems in the Gomel region (Belarus): An analysis of risk factors in an area affected by the Chernobyl disaster». *Psychological Medicine*, vol. 26, p. 845-855.
- Hurst C.H., M.J. DeVito, R.W. Setzer et L.S. Birnbaum. 2000. «Acute administration of 2,3,7,8-tetrachlorodibenzo-p-dioxin (TCDD) in pregnant Long Evans rats: association of measured tissue concentrations with developmental effects». *Toxicol. Sci.*, vol. 53, no 2 (février), p. 411-420.
- Iida, Takao, et Takashi Todaka. 2003. «Measurement of Dioxins in Human Blood: Improvement of Analytical Method». *Industrial Health*, vol. 41, p. 197-204.
- Ikonomou, M.G., P. Sather, Jeong-Eun Oh, Won-Yong Choi et Yoon-Seok Chang. 2002. « PCB levels and congener patterns from Korean municipal waste incinerator stack emissions». *Chemosphere*, vol. 49, p. 205-216.
- Institute of Health Promotion Research, The University of British Columbia, The Consortium for Health Promotion Research et la Société Royale du Canada. 1995. *Recherche participative et promotion de la santé*. Ottawa: Société Royale du Canada, p. 3-22.
- Jelaso, A.M., C. DeLong, J. Means et C.F. Ide. 2005. «Dietary exposure to Aroclor 1254 alters gene expression in *Xenopus laevis* frogs». *Environmental Research*, vol. 98, no 1, (mai), p. 64-72.
- Jessop, B. 1998. «L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique». *Revue internationale des sciences sociale*, vol. 155, p. 31-49.
- Jollivet, Marcel, et Alain Pavé. 1993. « L'environnement un champ de recherche en formation ». *Natures, sciences, sociétés*, vol. 1, no 1, p. 6-20.
- Joncas, Hugo. 2005. «Pas d'entente pour financer le recyclage des emballages». *Les Affaires*, 19 novembre 2005, p. 33.



- Jourdain, Anne. 1994. « Réflexion sur la théorie et la pratique de la gestion écosystémique de l'eau ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université de Montréal, Institut d'Urbanisme, Faculté de l'aménagement, 89 p.
- Katami, Takeo, Akio Yasuhara, Toshikazu Okuda et Takayuki Shibamoto. 2002. «Formation of PCDDs, PCDFs, and Coplanar PCBs from Polyvinyl Chloride during Combustion in an Incinerator». *Environ. Sci. Technol.*, vol. 36, p. 1320-1324.
- Kekeyama, Masaki, et Chiharu Tohyama. 2003. «Developmental Neurotoxicity of Dioxin and Its Related Compounds». *Industrial Health*, vol. 41, p. 215-230.
- Karckainen, Bradley, Archon Fung et Charles F. Sabel. 2000. «After backyard Environmentalism. Toward a Performance-Based Regime of Environmental Regulation». *American Behavioral Scientist*, vol. 44, no 4, p. 692-711.
- Kielhorn, Janet, Christine Melber, Ulrich Wahnschaffe, Antero Aitio et Inge Mangelsdorf. 2000. «Vinyl Chloride: Still a Cause for Concern». *Environ. Health Perspect.*, vol. 108, p. 579-588.
- Kirszbaum, Thomas. 2004. «Services publics et fractures de la ville. La « pensée publique » entre diversité, éclatement et souci du rapprochement». *Sociologie du travail* vol. 46, p. 224-260.
- Knox, E.G. 2000. « Childhood cancers, birthplaces, incinerators and landfill sites ». *International Journal of Epidemiology*, vol. 29, no 3, p. 391-397.
- Kourilski, Philippe, et Geneviève Viney. 2000. *Le principe de précaution. Rapport au premier ministre*. Paris : La documentation française, 405 p.
- Kumagai, Shinji, Shigeki Koda, et Hajime Oda. 2003. «Exposure Evaluation of Dioxins in Municipal Waste Incinerator Workers». *Industrial Health*, vol. 41, p. 167-174.
- Lackey, Robert T. 1998. « Seven pillars of ecosystem management ». *Landscape and Urban Planning*, vol. 40, p. 21-30.
- Lafaye, Claudette. 2001. «Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations?». In *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, sous la dir. de Linda Cardinal et Caroline Andrew, p. 57-86. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Lamontagne, Michel. 2005. «La procédure d'étude d'impact et de consultation publique: quel historique?». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 23-28. Paris: L'Harmattan.

- Landry, Micheline. 1987. « Tour d'horizon des types de recherche ». In *Manuel québécois de psychologie communautaire*, sous la dir. de Jérôme Guay, Gaëtan Morin éditeur, p. 49-64.
- Lang, Reg. 1986. *Integrated approaches to resource planning and management*. Calgary: University of Calgary Press et Banff Centre for School of Management, 302 p.
- Lascoumes, Pierre. 1994. *L'éco-pouvoir : environnement et politiques*. Paris : La Découverte, 317 p.
- Lascoumes, Pierre, et Jean-Pierre Le Bourhis. 1998a. « Le bien commun comme construit territorial: identités d'action et procédures ». *Politix*, no 42 (deuxième trimestre), p. 37-66.
- Lascoumes, Pierre, et Jean-Pierre Le Bourhis. 1998b. « Les politiques de l'eau: enjeux et problématiques ». *Regards sur l'actualité*, vol. 241 (mai), p. 33-41.
- Latour, Bruno, et Jean-Pierre Le Bourhis. 1995. *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...* Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau. Paris : École Nationale Supérieure des Mines de Paris, Centre de Sociologie de l'Innovation, 79 p.
- Laverack, Glenn. 2001. «An identification and interpretation of the organizational aspects of community empowerment». *Community Development Journal*, vol. 36, no 2, p. 134-145.
- Le Devoir. 2006. «Les Actualités». 5 sept: 2006, p. A5.
- Lee, Charles. 2002. «Environmental Justice: Building a Unified Vision of Health and the Environment». *Environmental Health Perspectives*, vol. 110, suppl. 2, p. 141-144.
- Leem, Jong-Han, Yun-Cul Hong, Kwan-Hee Lee, Ho-Jang Kwon, Yoon-Seok Chang et Jaé-Yeon Jang. 2003. «Health Survey on Workers and Residents Near the Municipal Waste and Industrial Waste Incinerators in Korea». *Industrial Health*, vol. 41, p. 181-188.
- Le Galès, Patrick. 1995. «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine». *Revue française de science politique*, Vol. 45, no 1, p. 57 - 95.
- Legros, Claire. 1998. « Dioxine, un poison vache ». *La Vie*, no 2746 (16 avril), p. 22-23.
- Lepage, Corinne, et François Guery. 2001. *La politique de précaution*. Paris : Presses Universitaires de France, 378 p.

- Lepage, Laurent. 2005. «Le débat public environnemental: entre société et communauté». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 271-284. Paris: L'Harmattan.
- Lepage, Laurent. 1997. «Note sur l'administration de l'environnement». In *L'état administrateur: modes et émergences*, sous la dir. de Pierre T. Tremblay, p. 403-418. Sainte-Foy (Qué.): Presses de l'Université du Québec.
- Lepage, Laurent, et Mario Gauthier. 1998. *Déréglementation et nouvelle gestion de l'environnement*. Montréal : Les cahiers de la recherche de l'Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 92 p.
- Lepage, Laurent, Mario Gauthier, et Patrick Champagne. 2003. «Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent: de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines». *Sociologies Pratiques*, vol. 7, p. 63-89.
- Leskinen, Pekka, Jyrki Kangas et Anna-mari Pasanen. 2003. « Assessing ecological values with dependent explanatory variables in multi-criteria forest ecosystem management ». *Ecological Modelling*, vol. 170, no 1, p. 1-12.
- Luginaah, Isaac N., S. Martin Taylor, Susan J. Elliott et John D. Eyles. 2002. «Community reappraisal of the perceived health effects of a petroleum refinery». *Social Science & Medicine*, vol. 55, p. 47-61.
- Mackie, David, Junfeng Liu, Yeong-Shang Loh et Valerie Thomas. 2003. «No evidence of Dioxin Cancer Threshold». *Environmental Health Perspectives*, vol. 111, no 9, p. 1145-1147.
- MacKinnon, Danny. 2000. «Managerialism, governmentality and the state: a neo-Foucauldian approach to local economic governance». *Political Geography*, vol. 19, p. 293-314.
- Majone, G. 1994. «Décisions publiques et délibération». *Revue française de science politique*, vol. 44, no 4, p. 579-598.
- Margerum, Richard. 1999. « Integrated Environmental Management: The Foundations for Successful Practice ». *Environmental Management*, vol. 24, no 2, p. 151-166.
- Massardier, Gilles. 2003. *Politiques et action publiques*. Paris: Editions Dalloz et Armand Colin; 302 p.

- Massicotte, R., P.Y. Robidoux, S. Sauvé, D. Flipo, M. Fournier et B. Trottier. 2003. «Immune response of earthworms (*Lumbricus terrestris*, *Eisenia andrei* and *Aporrectodea tuberculata*) following in situ soil exposure to atmospheric deposition from a cement factory». *J. Environ. Monit.*, vol. 5, no 5, p. 774-779.
- Matsuura, Nobuo, Tomoaki Uchiyama, Hiroshi Tada, Yosikazu Nakamura, Naomi Kondo, Masatoshi Morita et Masaru Fukushima. 2001. « Effects of dioxins and polychlorinated biphenyls (PCBs) on thyroid function in infants born in Japan – the second report from research on environmental health». *Chemosphere*, vol. 45, p. 1167-1171.
- McGregor, D. 2002. « Indigenous knowledge in sustainable forest management: Community-based approaches achieve greater success ». *Forestry Chronicle*, vol. 78, no 6 (nov.-déc.), p. 833-836.
- McKone, Thomas E., et Katharine S. Hammond. 2000. « Managing the health of waste incineration ». *Environmental & Science & Technology*, vol. 34, no 17, p. 380A-387A.
- Mercier, Jean. 1997. « Quelques éléments de la pensée institutionnelle du mouvement écologiste ». In *Le partage des responsabilités publiques en environnement*, sous la dir. de Paul Painchaud, p. 17-42. Institut international de stratégies et de sécurité de l'environnement, Groupe d'études et de recherches sur les politiques environnementales. Coll. « Cap-Vert ». Sainte-Foy (Qué.) : Les Éditions La Liberté inc.
- Michelozzi, P., D. Fusco, F. Forastiere, C. Ancona, V. Dell'Orco et C.A. Perucci. 1998. « Small area study of mortality among people living near multiple sources of air pollution ». *Occup. Environ. Med.*, vol. 55, no 9, p. 611-615.
- Milewa, Timothy, Justin Valentine et Michael Calnan. 1998. «Managerialism and active citizenship in Britain's reformed health service : power and community in an era of decentralisation». *Soc. Sci. Med.*, vol. 47, no 4, p. 507-517.
- Milot, Nicolas. 2004. «Les défis de l'implantation d'une approche de gestion intégrée : étude d'un cas lié à l'adaptation aux changements climatiques et aux fluctuations des niveaux d'eau dans le secteur du lac Saint-Louis». Mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement, Montréal : Université du Québec à Montréal, 146 p.
- Minichilli, F., S. Bartolacci, E. Buiatti, V. Pallante, D. Scala et F. Bianchi. 2005. «A study on mortality around six municipal solid waste landfills in Tuscany Region». *Epidemiol. Prev.*, vol. 29, no 5-6 (Suppl.), p. 53-56.

- Mirenowicz, Jacques. 2000. *Sciences e démocratie: le couple impossible? Le rôle de la recherche dans les sociétés capitalistes depuis la Seconde Guerre mondiale: réflexion sur la maîtrise des savoirs*. Paris: Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, 84 p.
- Mongkolnchaiarunya, Jitti. 2005. «Promoting a community-based solid-waste management initiative in local government: Yala municipality, Thailand». *Habitat International*, vol. 29, p. 27-40.
- Mormont, Marc, et Anne Bertrand. 2000. «Oppositions locales et dynamique d'environnementalisation». *Espaces et Sociétés*, vol. 101-102, p. 93-112.
- Muller, Pierre. 2000. «L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique». *Revue française de science politique*, vol. 50, no 2, p. 189-208.
- Mundler, P. 1997. « Environnement et développement : Ambiguïtés et enjeux ». *Humanisme et entreprise*, no 225, p. 1-24.
- National Research Council (NRC), Committee on Health Effects of Waste Incineration, Board on Environmental Studies and Toxicology. 2000. *Waste Incineration and Public Health*. Washington : National Academy Press, 364 p.
- Narbonne, Jean-François. 2001. « Sécurité alimentaire : consensus sur la toxicité des dioxines ». *La Recherche*, no 339 (février), p. 40-41.
- Nielsen, N.O. 1998. «The meaning of health». *Ecosystem Health*, no 5, 65-66.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). 2001. « Développement durable: un effort renouvelé de l'OCDE ». *En ligne*. <[http://www.oecd.org/publications/pol\\_brief/1998/9808-fre.htm](http://www.oecd.org/publications/pol_brief/1998/9808-fre.htm) >. Consulté le 27 mars 2001.
- Organisation mondiale de la santé (OMS). 1946. *Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé*, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé, New York, 19-22 juin 1946 ; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 États. 1946 (Actes officiels de l'OMS, no 2, p. 100) et entré en vigueur le 7 avril 1948.
- Ostry, A.S., C. Hertzman et K. Teschke. 1995. «Community risk perception and waste management : a comparison of three communities». *Arch. Environ. Health*, vol. 50, no 2 (mars-avril.), p. 95-102.
- Ouellet, Florian. 2000. «Bhopal, la pire catastrophe chimique de l'histoire». *Travail et santé*, vol. 16, no 3 (sept.), p. 35-41.

- Padiou, Jean-Gustave. 2000. «La gouvernance ou comment s'en débarrasser. (Stratégies de corruption)». *Espaces et Sociétés*, no 101-102, p. 61-73.
- Page, Lisa A., Keith J. Petrie et Simon C. Wessely. 2006. «Psychosocial responses to environmental incidents: A review and a proposed typology». *Journal of Psychosomatic Research*, vol. 60, p. 413-422.
- Paillé, Pierre. 1994. « L'analyse par théorisation ancrée ». *Cahiers de recherche sociologique*, no 23, p. 147-181.
- Palmer, B.D., L.K. Huth, D.L. Pioto et K.W. Selcer. 1998. «Vitellogenin as a biomarker for xenobiotic estrogens in an amphibian model system». *Environmental Toxicology and Chemistry*, vol. 17, no 1 (janv.), p. 30-36.
- Parson, Edward A. 2000. «Environmental Trends and Environmental Governance in Canada». *Canadian Public Policy*, vol. XXVI Supplément, numéro spécial 2, p. S123-S143.
- Paehlke, Robert. 2001. Espace biophysique et sens des proportions : pour une politique environnementale à la bonne échelle. In *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, sous la dir. d'Edward A. Parson, p. 79-130. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Patandin, Svati, Pieter C. Dagnelie, Paul G.H. Mulder, Eline Op de Coul, Juul E. van der Veen, Nynke Weisglas-Kuperus et Pieter J.J. Sauer. 1999. « Dietary Exposure to Polychlorinated Biphenyls and Dioxins from Infancy until Adulthood : A Comparison between Breast-feeding, Toddler, and Long-term Exposure ». *Environmental Health Perspectives*, vol. 107, no 1 (janvier), p. 45-51.
- Paustenbach, Dennis J. 2002. «The U.S. EPA Science Advisory Board Evaluation (2001) of the EPA Dioxin Reassessment». *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, vol. 36, p. 211-219.
- Pellow, David N. 2000. «Environmental inequality formation: Toward a theory of environmental injustice». *American Behavioral Scientist*, vol. 43, no 4, p. 581-601.
- Peshin, Sharda Shah, Shyam Bala Lall, et Suresh Kumar Gupta. 2002. « Potential food contaminants and associated health risks ». *Acta Pharmacol. Sin*, vol. 23, no 3 (mars), p. 193-202.
- Peterson, N. Andrew, et Marc A. Zimmerman. 2004. «Beyond the Individual: Toward a Nomological Network of Organizational Empowerment». *American Journal of Community Psychology*, vol. 34, no. 1-2, p. 129-145.

- Petts, J. 2001. «Evaluating the Effectiveness of Deliberation Process : Waste Management Case-Studies». *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 44, no 2, p. 207-226.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2002. *Le rôle du PNUD*. En ligne. <<http://www.unep.org/french/wssd/>>. Consulté le 5 février 2003.
- Proulx, Reno, et Marc-André Duclos. 1994. *Impacts psychosociaux inhérents à l'exploitation d'un lieu d'enfouissement sanitaire*. Sherbrooke (Qué.) : Régie régionale de la santé et des services sociaux de l'Estrie, direction de la santé publique, 36 p.
- Québec, Recyc-Québec. 2006a. *Bilan 2004 de la gestion des matières résiduelles au Québec*. Québec : Les Publications du Québec, 177 p.
- Québec, Institut national de santé publique du Québec. 2006b. *Évaluation et gestion des risques toxicologiques*. En ligne. <<http://www.inspq.qc.ca/domaines/index.asp?Dom=50>>. Consulté le 20 juin 2006.
- Québec, Vérificateur général du Québec. 2006c. «Matières résiduelles. Vérification menée auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et de la Société québécoise de récupération et de recyclage». Chap. in *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006, Tome II*, p. 109-155. Québec (Qué.) : Vérificateur général du Québec.
- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2005. *Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Thomas. Rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 153 p.
- Québec, Développement durable, Environnement et Parcs. 2004a. *Décret 89-2004*. En ligne. <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/decret/bfi-usine.htm>>. Consulté le 5 mai 2005.
- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2004b. *Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Sainte-Sophie. Rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 142 p.
- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2003a. *Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie (secteur nord). Rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 131 p.

- Québec, Recyc Québec. 2003b. *Bilan 2002 de la gestion des matières résiduelles au Québec: Pour un développement – Cap sur 2008*. Québec : Bibliothèque nationale du Québec, 45 p.
- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2003c. *Audience publique sur le projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie (secteur nord). Transcriptions de la séance tenue le 28 janvier 2003, à 19 h 30 au Club de Golf Le Versant Inc. (2075, Côte Terrebonne), Terrebonne. Première partie, volume 3, 158 p.*
- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2003d. *Audience publique sur le projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie (secteur nord). Transcriptions de la séance tenue le 27 janvier 2003, à 19 h 30 au Club de Golf Le Versant Inc. (2075, Côte Terrebonne), Terrebonne. Première partie, volume 1, 109 p.*
- Québec. 2002a. *Projet de loi no 102. Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage*. L.R.Q., chapitres Q-2, S-22.01.
- Québec, Santé et Services sociaux. 2002b. *Principes directeurs d'évaluation du risque toxicologique pour la santé humaine de nature environnementale*. Québec : Gouvernement du Québec, 87 p.
- Québec. 2000. «Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008». *Gazette officielle du Québec*, vol. 132e année, no 39, p. 968-974.
- Québec, 1999. *Loi sur l'établissement de certains lieux d'élimination de déchets*. L.R.Q., c. E-13.1.
- Québec, ministère de l'Environnement et de la Faune. 1998a. *Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008*. Québec: Ministère de l'Environnement et de la Faune, 56 p.
- Québec. 1998b. *Loi sur l'Institut national de santé publique du Québec*. L.R.Q., chapitre I-13.1.1.
- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 1997. *Déchets d'hier, ressources de demain. Le rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec: Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement; 477 p
- Québec, Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF). 1995. *Pour une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles*. Sainte-Foy: MEF, 52 p.



- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 1994. *Projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire à Lachenaie. Rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 174 p.
- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 1993. *Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de la compagnie Usine de triage Lachenaie inc. Rapport d'enquête et de médiation*. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 83 p.
- Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 1990. *Les déchets dangereux au Québec: une gestion environnementale. Commission d'enquête sur les déchets dangereux*. Québec: Les publications du Québec, 491 p.
- Rappaport, Julian. 1984. «Studies in empowerment: Introduction to the issue». *Prevention in Human Services*, vol. 3, p. 1-7.
- Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA), comité de soutien financier. 2007. *Les ministères et organismes gouvernementaux sans programme de soutien à la mission des groupes d'action communautaire autonome, 2005-2006*. Montréal: RQ-ACA, 32 p.
- Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE). 2000. *Le financement des groupes environnementaux: le mouvement écologiste est marginalisé par Québec*. Montréal: Réseau québécois des groupes écologistes, 8 p.
- Richardson, M. 2002. «Science under the microscope». *New Zealand Forest Industries*, vol. 33, no 2, p. 18-20.
- Rist, Gilbert. 1996. *Le Développement: histoire d'une croyance occidentale*. Genève: Presses de Sciences Po.
- Ritter, L., K.R. Solomon, J. Forget, M. Stemeroff et C. O'Leary. 1995. *A review of Selected Persistent Organic Pollutants: DDT, Aldrin, Dieldrin, Endrin, Chlordane, Heptachlor, Hexachlorobenzene, Mirex, Toxaphene, Polychlorinated biphenyls, Dioxins and Furans*. Genève: WHO, International Programme on Chemical Safety (IPCS), 145 p.
- Rocher, Laurence. 2000. *Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec*. Montréal: Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets.
- Roqueplo, Philippe, Dominique Donnet Kamel et Daniel Boy. 2000. «Un exemple de démocratie participative: la «conférence de citoyens» sur les organismes génétiquement modifiés». *Revue française de science politique*, vol. 50, no 4, p. 779-810.

- Rowe, G. et L. J. Frewer. 2000. «Public Participation Methodes: A framework for Evaluation». *Science, Technology, and Human Values*, vol. 25, no 1, p. 3-29.
- Rui, Sandrine. 2005. «Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 77-86. Paris: L'Harmattan.
- Rui, Sandrine. 2004. *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris: Armand Colin/SEJÉR, 264 p.
- Rui, Sandrine. 1998. «La citoyenneté à l'épreuve du débat public». *Société française*, no 12-13, p. 5-13.
- Russell-Smith, J., C. Yates, A. Edwards, G.E. Allan, G.D. Cook, P. Cooke, R. Craig, B. Heath et R. Smith. 2003. «Contemporary fire regimes of northern Australia; 1997-2001: change since Aboriginal occupancy, challenges for sustainable management». *International Journal of Wildland Fire*, vol. 12, no 3-4, p. 283-297.
- Salomon, Jean-Jacques. 2006. *Les Scientifiques : entre pouvoir et savoir*. Paris :Albin Michel, 435 p.
- Saucier, Louis-Joseph. 2005. «L'essor de l'écocitoyenneté au Québec : les cas de l'action boréale de l'Abitibi-Témiscaminque et de l'Union paysanne». Mémoire de maîtrise, sciences de l'environnement, Montréal, Université du Québec à Montréal, 101 p.
- Sauvé, Sébastien, et Michel Fournier. 2005. «Age-specific immunocompetence of the earthworm *Eisenia andrei*: exposure to methylmercury chloride». *Ecotoxicol. Environ. Saf.*, vol. 60, no 1, p. 67-72.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 2000. «La recherche qualitative/interprétative en éducation». In *Introduction à la recherche en éducation* sous la direction de Thierry Karsenti et Lorraine Savoie-Zajc, p. 171-198. Sherbrooke (Qué.) : Editions du CRP.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 1997. «L'entrevue semi-dirigée». In *Recherche en sciences sociales : de la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier, p. 263-285. Sillery (Qué.) : Presses de l'Université du Québec.
- Schechter, Arnold, James Startin, Christopher Wright, Mitchell Kelly, Olaf Pöpke, Anton Lis, Michael Ball et James R. Olson. 1994. «Congener-specific Levels of Dioxins and Dibenzofurans in U.S. Food and Estimated Daily Dioxin Toxic Equivalent Intake». *Environmental Health Perspectives*, Vol. 102, no 11 (nov.), p. 962-966.

- Séguin, Michel. 1999. «Les poubelles du Québec. D'un enjeu de groupe de pression à un enjeu de mouvement social». In *La gestion écologique des déchets*, sous la dir. de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane Cotnoir, p. 49-80. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Séguin, Michel. 1997. «L'émergence de mouvements sociaux de l'environnement dans l'enjeu des déchets solides à Montréal». Thèse de doctorat en sociologie, Montréal, Université de Montréal, 304 p.
- Séguin, Michel, Louis Maheu et Jean-Guy Vaillancourt. 1995a. «Les poubelles du Québec: d'un enjeu de groupe de pression à un enjeu de mouvement social». *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 32, no 2, p. 189-214.
- Seta, N., C. Arfi, et I. Momas. 2000. « Exposition de la population aux dioxines, contaminants ubiquitaires ». *Revue d'épidémiologie et de santé publique*, vol. 48, no 3, p. 281-293.
- Setbon, Michel. 1997. « Le principe de précaution en questions ». *Revue française des affaires sociales*, no 3-4 (juillet-décembre). En ligne. <[http://www.sante.gouv.fr/amiante/connaître/ehiq\\_pratiq/m.htm](http://www.sante.gouv.fr/amiante/connaître/ehiq_pratiq/m.htm)>. Consulté le 12 février 2001.
- Sexton, William T. 1998. « Ecosystem management: expanding the resource management 'tool kit' ». *Landscape and Urban Planning*, vol. 40, p.103-112.
- Sharpe, M. 2000. « What future for dioxins? ». *Journal of Environmental Monitoring*, vol. 2, no 6 (déc.), p. 89N-92N.
- Shcherbatykh, Ivan, Xiaoyu Huang, Lawrence Lessner et David O. Carpenter. 2005. «Hazardous waste sites and stroke in New York State». *Environmental Health: A Global Access Science Source* 2005, vol. 4, no 1, p. 18-25.
- Simard, Louis. 2003. « Conflits d'environnement et concertation: le cas des lignes THT en France et au Québec ». Thèse de doctorat de sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 512 p.
- Simard, Louis. 2005. «L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets: quels effets sur le débat public?». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la dir. de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 119-131. Paris: L'Harmattan.

- Staessen, Jan A., Tim Nawrot, Elly Den Hond, Lutgarde Thijs, Robert Fagard, Karel Hoppenbrouwers, Gudrun Koppen, Vera Nelen, Greet Schoeters, Dirk Vanderschueren, Etienne Van Hecke, Luc Verschaeve, Robert Vlietinck et Harry A Roels. 2001. «Renal function, cytogenetic measurements, and sexual development in adolescents in relation to environmental pollutants: a feasibility study of biomarkers». *Lancet*, vol. 357, no. 9269, p. 1660-1669.
- Stoker, G. 1998. «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance». *Revue Internationale des Sciences Sociales*, no 155, p. 19-30.
- Stone, Russel A., et Adeline G. Levine. 1988. «The question of habitability of Love Canal: the role of scientific expertise and technical data in establishing criteria (making new science with immediate policy implications)». In *Environmental dispute resolution in the Great Lakes region : a critical appraisal. Great Lakes Program Conference*, sous la dir. de Lynne S. Bankert et R. Warren Flint., p. 132-146. Buffalo : Great Lakes Program.
- Stringer, Ruth, et Paul Johnston. 2001. *Chlorine and the Environment. An overview of the chlorine industry*. Norwell : Kluwer Academic Publishers, 429 p.
- Szaro, Robert C., William T. Sexton et Charles R. Malone. 1998. « The emergence of ecosystem management as a tool for meeting people's needs and sustaining ecosystems ». *Landscape and Urban Planning*, vol. 40, p. 1-7.
- Taylor, S.M., S. Elliott, J. Eyles, J. Frank, M. Haight, D. Streiner, S. Walter, N. White et D. Willms. 1991. «Psycho-social impacts in populations exposed to solid-waste facilities». *Social Science & Medicine*, vol. 33, no 4, p. 441-449.
- Timoney, K.P. 2003. « The changing disturbance regime of the boreal forest of the Canadian Prairie Provinces ». *Forestry Chronicle*, vol. 79, no 3, p. 502-516.
- Tomalty, Ray, Robert B. Gibson, Donald H. M. Alexander et John Fisher. 1994. *Planification écosystémique des régions urbaines du Canada*. 1994. Toronto (Ontario) : Les Presses du CIRUR, 205 p.
- Touraine, Alain. 1994. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Fayard.

- Tremblay, François. 2005. « Du «pas dans ma cour» à l'écocitoyenneté: opposition aux centrales hydroélectriques privées et projets locaux de société ». *Nouvelles pratiques sociales* vol. 18, no. 1, p. 26-38.
- Tremblay, François. 2003. «Le rôle stratégique des représentations sociales à caractère paysager dans le mouvement de récupération des rivières à des fins récréatives». Thèse de doctorat en aménagement, Montréal, Université de Montréal.
- Turcotte, M. F., et C. Dancause. 2002. «Apprentissages et actions: étude comparative de structures multipartites». *Revue canadienne des sciences de l'administration*, vol. 19, no 3, p. 217-230.
- Vaillancourt, Jean-Guy. 1992. « Deux nouveaux mouvements sociaux québécois : le mouvement pour la paix et le mouvement vert ». In *Le Québec en jeu : Comprendre les grands défis*, sous la dir. de Gérard Daigle, p. 791-807. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Vaillancourt, Jean-Guy. 1982. « Évolution, diversité et spécificité des associations écologiques québécoises : de la contre-culture et du conservationnisme à l'environnementalisme et à l'écossocialisme ». *Sociologie et Sociétés*, vol. 13, no 1, p. 81-98.
- Vaillancourt, Jean-Guy, Michel Séguin et Liliane Cotnoir. 1999. «L'analyse des enjeux sociaux. L'environnement et la gestion des déchets». In *La gestion écologique des déchets*, sous la dir. de Jean-Guy Vaillancourt, Michel Séguin, Louis Maheu et Liliane Cotnoir, p. 123-142. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Vandelac, Louise. 2006a. « L'approche écosanté ou la viabilité du monde ». *FrancVert*, vol. 3, no 2 (sept.). En ligne. <http://www.francvert.org/pages/32dossierlaprocheecosanteoulaviabilite.asp#>. Consulté le 3 octobre 2006.
- Vandelac, Louise. 2006b. «Préface». In *Le BAPE devant les citoyens*, sous la dir. de Jean Baril, p. IX à XVI. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Vandelac, Louise, et Marie-Hélène Bacon. 1999. «Perturbateurs endocriniens et polluants organiques persistants: inquiétante érosion de la santé, de la fertilité et des capacités intellectuelles». *Ruptures*, vol. 6, no 2, p. 237-267.
- van Wyk, J.H., E.J. Pool, A.J. Leslie. 2003. «The effects of anti-androgenic and estrogenic disrupting contaminants on breeding gland (nuptial pad) morphology, plasma testosterone levels, and plasma vitellogenin levels in male *Xenopus laevis* (African clawed frog)». *Archives of Environmental Contamination and Toxicology*, vol. 44, no 2 (fév.), p. 247-256.

- Vézina, René. 1991. « Comment vaincre le NIMBY ? ». *Revue Commerce*, no 6 (juin), p. 9-10.
- Victorin, K., M. Stahlberg, et U.G Ahlborg. 1988. «Emission of mutagenic substances from waste incineration plants». *Waste Manage. Res.*, vol. 6, p. 149-161.
- Viel, François, Patrick Arveux, Josette Baverel et Jean-Yves Cahn. 2000. « Soft-tissue sarcoma and non-Hodgkin's lymphoma clusters around a municipal solid waste incinerator with high dioxin emission levels ». *American Journal of Epidemiology*, vol. 152, no 1, p. 13-19.
- Vrijheid, Martine. 2000. «Health Effects of Residence Near Hazardous Waste Landfill Sites: A Review of Epidemiologic Literature». *Environ. Health Perspect.*, vol. 108, suppl. 1, p. 101-112.
- Wakefield, Sarah, et Susan J. Elliott. 2000. «Environmental risk perception and well-being: effects of the landfill siting process in two southern Ontario communities». *Social Science & Medicine*, vol. 50, p. 1139-1154.
- Wallerstein, N. 1992. «Powerlessness, empowerment and health. Implications for health promotion programs. *American Journal of Health Promotion*, vol. 6, no 3, p. 197-205.
- Walsch, Pierre, et Michèle Bouchard. 2002. *Critères de qualité de l'air. Méthode de détermination*. Québec : Ministère de l'environnement, 46 p.
- Watanabe, S., K. Kitamura, M. Nagahashi, G. Waechter et T. Takada. 1999. «Health effects of chronic exposure of municipale waste incinerator workers to PCDD, PCDF, and co-PCB». *Organohalogen Compounds*, vol. 44, p. 55-58.
- Weale, Albert. 2001. «Can we democratize decisions on risk and the environment?». *Gouvernement and opposition*, 355-378.
- Williams, Colin C. 2004. «Community capacity building: a critical evaluation of the third sector approach». *Review of Policy Research*, vol. 21, no 5, p.729-739.
- Williams, F.L., A.B. Lawson, et O.L. Lloyd. 1992. «Low sex ratios of births in areas at risk from air pollution from incinerators, as shown by geographical analysis and 3-dimensional mapping». *Int. J. Epidemiol.*, vol. 21, no 2, p. 311-319.
- Wilson, K., S. Elliot, M. Law, J. Eyles, M. Jerrett et S. Keller-Olaman. 2004. «Linking perceptions of neighbourhood to health in Hamilton, Canada». *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 58, no 3 (mars), p. 192-198.

Yang, Jiyeon, Dongchun Shin, Soungun Park, Yoonseok Chang, Donghyun Kim et Michael G. Ikonomou. 2002. « PCDDs, PCDFs, and PCBs concentrations in breast milk from two areas in Korea: body burden of mothers and implications for feeding infants ». *Chemosphere*, vol. 46, p. 419–428.

Yoshimura, Takesumi. 2003. «Yusho in Japan». *Industrial Health*, vol. 41, p. 139–148.

Zetterstrom, R. 2003. «Industrial and agricultural pollution: a threat to the health of children living in the Arctic region». *Acta Paediatrica*, vol. 92, no 11 (nov.), p. 1238-1240.

Zimmerman, Marc A., et Julian Rappaport. 1988. «Citizen Participation, Perceived Control, and Psychological Empowerment». *American Journal of Community Psychology*, Vol. 16, No. 5, p. 725-750.