

ANALYSE D'UNE EXPERIENCE DE GESTION INTEGREE DES SEDIMENTS CONTAMINES DANS LE PORT DE MONTREAL

Laurent Lepage, Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, Université du Québec à Montréal, Montréal, Qc, Canada

Mario Gauthier, Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, Université du Québec à Montréal, Montréal, Qc, Canada

Avec la collaboration de Patrick Champagne, diplômé de la Maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, Montréal, Qc, Canada

ABSTRACT

This paper examines an integrated management approach to contaminated sediments in a sector of Montreal harbour that brought together industries, the Port Authority, representatives of the Canadian and Quebec Departments of the Environment, a local government, environmentalists and an Area of Prime Concern. Based on an organizational analysis, we present the construction of an environmental compromise around a decontamination project and discuss community involvement in science to action situations.

RÉSUMÉ

Ce texte porte sur une approche de gestion intégrée des sédiments contaminés d'un secteur de la zone portuaire de Montréal, qui réunit des industriels, l'Administration portuaire de Montréal, les ministères canadien et québécois de l'Environnement, une municipalité riveraine, les groupes environnementaux et un comité Zone d'intervention prioritaire. À partir d'une analyse organisationnelle, nous discutons de la construction d'un compromis environnemental autour d'un projet de décontamination et discutons de l'implication communautaire dans le passage de la science à l'action.

1. INTRODUCTION

L'évolution récente de la gestion du fleuve Saint-Laurent reflète la tendance nord-américaine qui est d'assouplir l'approche réglementaire mise en place au début des années 1970 pour s'en remettre de plus en plus à la capacité d'action des communautés locales. Les politiques publiques qui visent la protection de cette grande voie d'eau se présentent à l'enseigne du « moins d'État » et reposent pour beaucoup sur l'idée de mesures volontaires négociées à travers une nouvelle gouvernance qui implique les firmes, les autorités locales et les groupes de défense de l'environnement.

Cette nouvelle approche, dont les formules clefs sont accompagnement des entreprises, décentralisation et responsabilisation des acteurs locaux, jette les bases d'une nouvelle forme d'action publique. Protéger ou restaurer la qualité de l'environnement signifie désormais la mise en relation d'acteurs intéressés pour construire des compromis socialement acceptables et écologiquement défendables. Afin de poser un regard utile sur ce changement, nous avons engagé une démarche à trois volets : 1. un examen de l'évolution des politiques et des pratiques de gestion du fleuve Saint-Laurent depuis trente ans; 2. une enquête par questionnaire qui visait à construire un tableau d'ensemble des caractéristiques socio-démographiques, des itinéraires

personnels, des attitudes et des repères cognitifs de ceux qui participent aux expériences de concertation ; et 3. une analyse d'une expérience de gestion intégrée des sédiments contaminés dans le port de Montréal.

2. L'APPROCHE RÉGLEMENTAIRE

Au début des années 1970, les premières interventions environnementales sur le Saint-Laurent reflétaient le pouvoir de régir de l'État (Lepage, 2000). À l'aide d'études faisant état de la détérioration des eaux du Saint-Laurent (Québec, 1978) et poussés par les revendications du mouvement environnemental de l'époque, les deux paliers de gouvernements (fédéral et provincial) ont d'abord procédé directement. Pour répondre à l'urgence du problème, les autorités compétentes ont mis sur pied plusieurs programmes, dont le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ), qui ont obligé les municipalités et les industries à se doter d'équipements de contrôle des pollutions ponctuelles. De plus, la première phase du Plan d'action Saint-Laurent (PASL) — une série de trois plans d'action quinquennaux visant l'assainissement du fleuve Saint-Laurent — a donné des résultats en réduisant les rejets toxiques liquides des plus importants pollueurs du fleuve Saint-Laurent. En revanche, le recours à la technologie environnementale et à l'application de normes est non seulement onéreux mais se limite le plus souvent à des solutions ponctuelles, sectorielles et mal adaptées aux nouvelles connaissances scientifiques.

1 Ce texte est une version remaniée d'un article à paraître dans la revue Sociologies Pratiques (Lepage et al., 2003) de l'Association des Professionnels en Sociologie de l'Entreprise (Paris, France).

3. L'APPROCHE ÉCOSYSTÉMIQUE

Au tournant des années 1990, dans la foulée de la critique du « trop d'État », une nouvelle conjoncture incite à une remise en question de l'approche réglementaire et bureaucratique. C'est dans ce contexte qu'est apparue une deuxième stratégie de gestion du fleuve, qui tout en prenant acte des acquis du premier plan d'intervention, se présente comme une réponse aux limites de l'approche réglementaire. Cet ajustement de l'action publique sur le fleuve prend forme dans la redéfinition du Plan d'action Saint-Laurent (PASL) avec la seconde phase (1993 à 1998) sous le nom de Saint-Laurent Vision 2000 (SLV 2000). Les nouveaux mots d'ordre deviennent alors plus de bonne science et une ouverture à la participation des riverains. Dans le prolongement des débats sur la mise en œuvre du développement durable, il est apparu essentiel de formuler un nouveau type de politiques environnementales qui reposeraient sur une connaissance approfondie des systèmes naturels et sur une plus grande implication des citoyens.

Le référentiel écosystémique conduit à une approche de gestion qui remet en cause les cloisons bureaucratiques et appelle des décisions fondées sur la reconnaissance de l'imbrication des systèmes naturels et l'importance de reconnaître les processus écologiques (Environnement Canada, 1996 ; Grumbine, 1994). Cette approche scientifique jumelée à une volonté de consulter les riverains soulève, par ailleurs, le problème de la difficile rencontre entre les avis d'experts et les préférences des acteurs sociaux.

L'élément clef qui organise cette stratégie de gestion écosystémique et participative est de demander à un groupe hétérogène d'acteurs de formuler des plans d'action qui seront à la fois scientifiquement éclairés et socialement acceptables. Ce mode de raisonnement renvoie à l'idée de la primauté de la question de l'intégrité écologique — les acteurs sociaux se devant d'assujettir leurs intérêts, leurs préférences voire leurs comportements à cet impératif. Cette approche sous-entend que malgré leurs divergences et leurs différends, les membres de ces comités multipartites partageront un même diagnostic à propos de l'écosystème fluvial grâce à la science. Il est espéré que les acteurs locaux reconnaîtront les mêmes priorités d'action et pourront s'entendre sur les mesures utiles. Ainsi, cette stratégie de gestion repose sur la position volontariste que la diffusion d'une information scientifique riche et objective, diffusée par les fonctionnaires compétents, amènera naturellement les communautés riveraines à prendre des décisions rationnelles et responsables.

Toutefois, ce cadre de référence écosystémique en dit plus sur les finalités de l'action environnementale, sur les dimensions substantielles — qualité de l'eau, biodiversité, fluctuations des niveaux d'eau, pressions urbaines — que sur le processus décisionnel pour y arriver. Quoique la mise en œuvre de cette approche implique, sur le terrain, une nouvelle forme d'interactions entre les acteurs concernés par la gestion du Saint-Laurent, seule la persuasion sociale

est prévue pour faire émerger des représentations collectives dynamisantes. La formulation de priorités d'action et l'organisation d'une action collective renvoient pourtant à la négociation d'intérêts divergents, voire contradictoires. Alors que cette approche recherche un ordre écologique, dans sa mise en œuvre, elle oblige un ordre négocié. En effet, la protection, la restauration et la mise en valeur des écosystèmes renvoient à des débats scientifiques, supposent des investissements importants et nécessitent l'implication de porteurs d'intérêts qui préconisent souvent des solutions différentes.

4. L'APPROCHE INTÉGRÉE

Au tournant des années 2000, réconfortés par des indicateurs environnementaux qui annoncent la dépollution graduelle du fleuve, les décideurs d'Ottawa et de Québec s'engageaient conjointement dans une troisième phase du Plan d'action SLV 2000 (1998 à 2003). Ce programme mise encore plus sur la participation des communautés riveraines dans la définition des problèmes et la recherche de solutions acceptables. Selon les documents officiels, cette nouvelle phase « se distingue par l'implication grandissante de la population dans la protection et la conservation du Saint-Laurent et par une concertation accrue de l'ensemble des partenaires en vue d'obtenir des résultats concrets et mesurables »². Alors que la stratégie précédente misait principalement sur la connaissance des écosystèmes, ce troisième plan reconnaît que la gestion effective du Saint-Laurent repose sur des systèmes-acteurs.

La gestion de l'environnement axée sur la négociation entre des porteurs d'intérêts (*stakeholders*) renvoie au vocable de gestion intégrée de l'environnement (Born et Sonzogni, 1995 ; Margerum et Born ; Margerum, 1999). Cette approche, contrairement à la posture écosystémique, est plus centrée sur la dynamique sociale que sur les processus naturels. Elle reconnaît la pluralité des acteurs et des rationalités, et vise simultanément l'harmonisation des intérêts divergents et la protection de l'environnement (Gardner, 1989 ; Lawrence, 2000). La gestion intégrée de l'environnement est une approche stratégique et interactive qui tient compte d'une pluralité de valeurs et d'intérêts dans le processus décisionnel (Lang, 1986). Dans la résolution de problèmes concrets, l'approche intégrée appelle la construction de compromis entre des enjeux écologiques, économiques et sociaux. Sur les rives du Saint-Laurent, grâce à la formation d'une quinzaine de tables de concertation sur autant de tronçons du fleuve — les comités Zones d'intervention prioritaire (ZIP) — des représentants des groupes environnementaux, des industriels, des élus locaux, des fonctionnaires observateurs et des citoyens sont aujourd'hui invités à prendre connaissance d'un bilan environnemental et à proposer des actions prioritaires.

Quels seront les effets de la «concertation» sur la définition des problèmes et sur la nature des interventions «salutaires»? Quel sera le nouveau rôle de la science dans la gestion du fleuve? Une enquête par questionnaire auprès

2 Source : SLV 2000 : <http://www.slv2000.qc.ca/>.

de participants de la concertation environnementale dont les comités ZIP nous a permis d'explorer les cadres de référence de ces acteurs sociaux qui participent à cette nouvelle stratégie de gestion de l'environnement. La section suivante présente les premières conclusions de cette enquête³.

5. PERCEPTIONS DES PROBLEMES ET DES SOLUTIONS

Le dernier Plan d'action SLV 2000 présente les comités ZIP comme des lieux de délibération à l'interface de la communauté des riverains et du groupe des décideurs. Des analyses organisationnelles (Crozier et Friedberg, 1977) nous ont permis d'apercevoir comment la construction d'une « vision partagée », voire d'un agenda environnemental, pouvait souvent poser problème. D'emblée, les acteurs de la concertation reconnaissent l'enjeu que représente l'ordonnancement des problèmes. Sur le terrain, on observe en effet que la construction d'un agenda, voire la formulation des plans d'action environnementale, reflète la capacité d'influence de certains acteurs. Aussi, dans les délibérations, les intérêts divergents sont souvent véhiculés par des raisonnements qui répondent différemment aux questions « quels sont les problèmes ? » et « comment les résoudre ? ». L'enquête par questionnaire nous a permis de cerner les principaux argumentaires des acteurs de la concertation au Québec. Nous avons demandé aux répondants d'indiquer quels étaient, en ordre d'importance, les problèmes environnementaux de leur région et les moyens d'action qui s'imposaient. Le tableau 1 reproduit le résultat d'une analyse de correspondance qui fait apparaître trois types d'assemblage problème/solution.

Tableau 1. Représentations de l'action publique environnementale au Québec

Modèles d'action publique	Perceptions des problèmes	Instruments d'action
Réglementaire	Pollution	Réglementation, normes
Écosystémique	Pressions sur les écosystèmes	Science, connaissances scientifiques, éducation relative à l'environnement
Intégrée	Gestion, coordination	Implication des acteurs, responsabilisation, concertation

³ L'enquête a été menée à l'été 1999 auprès de 338 personnes réputées être membres des conseils d'administration et de direction des Conseils régionaux de l'environnement et des Comités de Zones d'intervention prioritaire. Le taux de réponse s'est établi à 53% et s'est avéré sans distorsion.

Un premier regroupement de problèmes apparaît autour des grandes pollutions — eau, air, sol. Ceux qui raisonnent en ces termes appellent à une action déterminée des autorités publiques et donc au renforcement d'une approche réglementaire et bureaucratique. Les représentants des groupes environnementaux les plus « militants » comptent parmi ceux qui défendent ce point de vue. Le deuxième type de répondants identifie des problèmes spécifiquement liés aux perturbations et aux déséquilibres des écosystèmes — comme la protection d'une espèce menacée, la restauration d'un site contaminé ou la question des risques associés à la consommation de poissons. Pour ces « écosystémistes », la solution à ce type de problèmes passe par une meilleure connaissance scientifique, une approche holistique et systémique ainsi que par l'éducation environnementale de la population et des décideurs. Enfin, le troisième raisonnement que révèle l'étude est organisé autour des questions reliées à la gestion de l'environnement — aménagement du territoire, gestion des déplacements et des transports, gestion de l'eau par bassin versant. Ces acteurs, qui pensent en termes de territoire et de région, attirent notre attention sur les arrangements institutionnels qui ne répondent pas aux défis de la protection de l'environnement. Ce dernier groupe de répondants s'inscrit d'emblée dans la mouvance de l'approche intégrée et réclame que les autorités renforcent les capacités des acteurs locaux à jouer le jeu de la concertation environnementale.

Les trois types de problématiques environnementales que distinguent les participants à l'enquête appellent trois formes spécifiques d'action publique. Ces types de solutions, évoqués par les répondants, répercutent la succession des stratégies dominantes de gestion de l'environnement présentées dans les sections précédentes. Au-delà de cet effet de miroir, nous pensons plutôt que ces visions opposées en disent long sur ce que chacun recherche. Par exemple, les tenants de l'approche intégrée, dont certains environnementalistes, appellent à l'appui financier et au développement de mécanismes qui assureraient la collaboration des industries et des élus locaux dans le jeu de la concertation. Ce type d'acteurs, souvent les plus scolarisés, souligne que la question procédurale est au cœur de la nouvelle gestion concertée de l'environnement. En effet, pour ces derniers, le choix des actions environnementales à engager ne vont pas de soi, ni scientifiquement, ni socialement. Ces choix doivent être négociés dans un processus de délibération. Le compromis environnemental n'est pas, pour les tenants de l'approche intégrée, à proscrire *a priori*. En revanche, ceux parmi les environnementalistes qui se cantonnent dans l'appel à plus d'État estiment que la concertation oblige, insidieusement, à fabriquer des compromis inacceptables. Enfin, les « écosystémistes », qui se caractérisent par des préoccupations scientifiques, le plus souvent autour d'un problème précis ou localisé, se limitent aux questions substantielles; c'est-à-dire que pour eux, la finalité écologique de l'action devrait s'imposer dans les échanges entre les scientifiques et les populations aux prises avec une problématique environnementale. Pour ces derniers, le processus de délibération devrait être subordonné au bien-fondé de l'argument scientifique.

Dans ce contexte d'imbrication des référentiels de l'action environnementale, comment une action collective peut-elle se construire? Comment des compromis autour de questions complexes comme la protection, la restauration et de la mise en valeur des écosystèmes peuvent-ils se façonner? Les acteurs de la concertation environnementale s'engagent dans un processus très fragile de négociation. Sans obligation précise de résultat, souvent dans un flou procédurier, le processus de concertation ne repose en définitive que sur leur capacité collective d'apprentissage. L'expérience de concertation, décrite plus bas, permet d'entrevoir comment se construit la nouvelle gestion de l'environnement le long du fleuve Saint-Laurent.

6. LA DECONTAMINATION D'UN SECTEUR DE LA ZONE PORTUAIRE DE MONTREAL

Pendant des décennies, en l'absence de normes environnementales, les activités industrielles dans l'Est de l'île de Montréal ont engendré la contamination de plusieurs sites terrestres et aquatiques. Les caractérisations du fleuve Saint-Laurent, réalisées dans le cadre du premier Plan d'action Saint-Laurent, ont signalé le secteur 103 de la zone portuaire de Montréal comme l'un des sites aquatiques les plus contaminés de l'Est du Canada. Plusieurs études ont de plus estimé que ce site renfermait près de 40 000 m³ de sédiments contaminés. L'analyse de la contamination mixte révèle aussi la présence problématique d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), d'huiles et de graisses minérales ainsi que de particules de cuivre. Suite à la première phase du Plan d'action Saint-Laurent, les industries en bordure de ce site ont pris des mesures correctives. Cependant, la contamination historique demeure sur place.

6.1 La construction d'un compromis environnemental

À l'été 1993, durant une période de fortes chaleurs, le ministère fédéral de l'environnement (Environnement Canada) a dû répondre à des appels d'urgence concernant le problème de relargage des sédiments contaminés dans ce secteur du Port de Montréal. Les fonctionnaires fédéraux ont d'abord adopté une position juridique en informant les industries riveraines qu'elles s'exposaient à des poursuites advenant leur immobilisme. Toutefois, dans le nouveau contexte de déréglementation et de responsabilisation locale, les officiels de ce ministère ont plutôt adopté une approche de partenariat volontaire. Cette attitude d'accompagnement plutôt que de confrontation n'était sans doute pas étrangère au fait que, devant les tribunaux, il est parfois difficile et certainement coûteux d'identifier les coupables d'une pollution historique. D'ailleurs, les représentants des firmes interpellées soulignent qu'on ne peut juger les activités du passé avec les normes environnementales d'aujourd'hui. Les industriels aux abords du site ont donc refusé de se reconnaître publiquement comme des pollueurs, mais ont accepté volontairement de participer à une démarche de concertation, et ce en tant que bons citoyens corporatifs.

6.2 Les principaux acteurs

À l'instigation d'Environnement Canada, un groupe de travail, composé de l'Administration portuaire de Montréal et de trois entreprises riveraines, a donc été invité à développer une action commune de restauration. Ce groupe de travail a mis en place, entre 1994 et 1998, des mesures provisoires d'atténuation, commandé et financé des études de caractérisation et de répartition spatiale des sédiments contaminés et procédé à l'identification de scénarios d'intervention. Aussi, ceux qui deviendront formellement les promoteurs du projet de restauration ont réalisé des essais technologiques et une évaluation des risques pour l'environnement et la santé humaine. Au total, des investissements d'environ 0,5M\$CAN ont été consentis par ce groupe de travail pour dresser un état de la situation. Ces travaux ont obligé les industriels à reconnaître que le site représentait un risque écotoxicologique et qu'indirectement la dispersion des toxiques pouvait affecter la santé humaine.

L'allègement du principe pollueur/payeur et la présence d'un comité ZIP local, commandaient une démarche de négociation. À la suggestion des autorités fédérales, deux aires de négociation se sont constituées pour résoudre le problème: un premier cercle regroupe les éventuels promoteurs de la restauration, c'est-à-dire les trois sociétés industrielles et les autorités portuaires; et un second cercle élargit le premier en associant aux délibérations des représentants des groupes environnementaux, des fonctionnaires des autres paliers de gouvernement et des membres du comité ZIP. La composition de ce Comité consultatif élargi a été proposée par la direction du comité ZIP et reçu l'aval des promoteurs. Le rôle du Groupe de restauration est de veiller à la mise en œuvre du projet de décontamination. Les représentants des industries concernées y débattaient des options de décontamination, des modalités techniques et financières de la restauration et d'une entente contractuelle avec Environnement Canada. Ce groupe ferait régulièrement rapport de ses travaux aux réunions du Comité consultatif élargi, dont le mandat porte essentiellement sur les objectifs suivants: 1) favoriser le consensus entre les entreprises engagées dans la restauration et les organismes du milieu; 2) favoriser la participation de la population dans le processus de décision devant conduire à la restauration.

Quatre catégories d'acteurs impliqués dans l'exercice de concertation peuvent être identifiées, selon les enjeux, leurs ressources et leurs stratégies. D'un côté les industriels et le Port de Montréal qui, sans trop de surprise, visent à minimiser les coûts, à protéger l'image environnementale de leur entreprise et à éviter la controverse. En face des promoteurs, deux types d'environnementalistes qui se distinguent selon les repères que nous avons exposés au tableau 1, à savoir la volonté et la capacité des uns à jouer le jeu de la négociation (citoyens-experts) et l'appel à l'application stricte de la règle pour les autres (militants communautaires). Ce qui distingue les uns des autres est l'acceptation des règles du jeu pour les premiers et une méfiance vis-à-vis l'exercice chez les seconds. L'ensemble des environnementalistes concédait aux représentants du

comité ZIP local la plus grande place dans les débats. Les administrations publiques ont pour leur part adopté une prise de position pragmatique tout en jouant un rôle d'arbitre. Pour ces dernières, le seul fait de pouvoir revendiquer un jour un gain environnemental justifiait l'exercice.

6.3 Les enjeux du projet de décontamination

Au printemps 1999, les premières rencontres du Comité consultatif élargi ont rapidement fait apparaître l'enjeu principal des délibérations, soit la signature d'une entente liant formellement les entreprises riveraines, l'Administration portuaire et Environnement Canada. À la demande des fonctionnaires fédéraux, ce contrat devait obligatoirement préciser les engagements financiers des partenaires, présenter un échéancier, prévoir la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) et éventuellement, la tenue d'audiences publiques. Du point de vue des environmentalistes — surtout les citoyens-experts — ce contrat devait aussi préciser le « bon » niveau de décontamination à atteindre et le traitement des sédiments après leur retrait du lit du fleuve. Ces deux dernières revendications ont guidé les interventions des représentants de la communauté riveraine tout au long de l'exercice de concertation. De plus, pour les environmentalistes communautaires, leur participation au débat entourant l'entente ne devait pas être interprétée comme un accord tacite. Ces derniers, se référant à la Procédure québécoise d'évaluation environnementale, affirmaient qu'ils maintenaient leur droit d'exiger, le temps venu et si nécessaire, des audiences publiques sur le projet final. Cette dernière éventualité n'a pas laissé les promoteurs du projet de restauration indifférents.

Les délibérations autour de cette entente se sont échelonnées sur plus d'une année. Pour les industriels, le protocole d'entente devait aussi engager le ministère fédéral de l'environnement à poursuivre des démarches pour associer d'autres sociétés industrielles au partage des coûts. De plus, les promoteurs demandaient, une fois le projet de restauration complété, que les autorités fournissent un certificat de reconnaissance indiquant que les travaux de restauration sont conformes à la législation et à la réglementation en vigueur. De leur côté, les environmentalistes reprochaient aux industriels de négocier à huis clos avec le ministère fédéral les termes de ce protocole. Ces derniers craignaient que le montage financier, une fois officiel, les place devant le fait accompli, fermant ainsi le débat sur le degré de décontamination à rencontrer et le suivi des opérations.

Au printemps 2001, un protocole d'entente liant les industriels et le gouvernement fédéral s'est précisé : le secteur 103 du Port de Montréal serait divisé en trois cellules et le montage financier s'élèverait à cinq millions de dollars. Deux des sociétés industrielles s'engagent à contribuer pour 1,5 millions \$ pour la décontamination de la cellule 3 et la troisième société industrielle, plus récalcitrante, consent à prendre en charge la décontamination de la cellule 1, voisine de ses installations, pour une contribution estimée équivalente à celle des deux

autres sociétés industrielles. L'Administration portuaire de Montréal confirme, pour sa part, une contribution financière d'un demi-million de dollars. Enfin, les promoteurs annoncent aussi leur intention de confier le travail préparatoire à une firme d'ingénieurs afin d'inscrire formellement le projet dans la procédure québécoise d'évaluation environnementale. À partir de ce moment, ce chargé de projet participera aux rencontres du Comité consultatif élargi. Toutefois, le protocole d'entente ne prévoit aucune action pour la cellule 2, cette dernière ayant été jugé beaucoup moins polluée que les deux autres.

6.4 Les jeux autour du niveau de décontamination

Le projet de restauration du secteur 103, tel que défini dans le protocole d'entente entre le Groupe de restauration et Environnement Canada, annonce une restauration importante mais pas complète, au grand dam de plusieurs intervenants locaux. Pour les entreprises, l'Administration portuaire et les autorités fédérales, le projet de restauration permet de ramener la contamination à un niveau « acceptable » selon leur interprétation des normes établies et d'assurer ainsi des gains environnementaux, puisque les cellules 1 et 3 contiendraient, sur une base massive, l'essentiel des sédiments contaminés.

À l'opposé, les environmentalistes (citoyens-experts et militants-communautaires) estiment que le bien-fondé d'une restauration partielle n'est pas démontré. Ils estiment que les entreprises ont été juges et parties dans la définition du scénario de décontamination. C'est à ce moment des délibérations que les « opposants » ont fait valoir leur expertise scientifique et que, par ailleurs, leur participation à la suite des discussions n'était pas acquise. Il est apparu clairement, à ce moment, que le jeu des acteurs se construirait autour d'un marchandage complexe sur la base d'une série de questions sensibles — telles que les images corporatives des entreprises, la neutralité des fonctionnaires fédéraux, la crédibilité des environmentalistes vis-à-vis la communauté et la possibilité pour ces derniers de réclamer publiquement des audiences publiques. Pour éviter les confrontations trop personnelles, les principaux acteurs du débat ont choisi de poursuivre les discussions sur le terrain scientifique. Ce refus du conflit ouvert et la recherche d'une voie d'évitement exprimaient finalement la volonté commune d'en arriver à un accord.

Suite à la suggestion de la firme conseil, les signataires du protocole ont haussé leurs contributions à plus de sept millions de dollars. Ils ont également pris acte de certaines revendications importantes des environmentalistes. Un compromis existe désormais et il servira d'ancrage pour la réalisation de la décontamination de ce secteur du Port de Montréal. Après analyse, ce compromis s'est construit grâce à la capacité des citoyens-experts (Fisher, 2000) — dont les dirigeants du Comité ZIP local — de servir d'intermédiaires scientifiques entre les industriels, les fonctionnaires et les militants les plus sceptiques. L'un des principaux enseignements de ce cas est que la négociation d'un compromis, socialement acceptable et écologiquement défendable, repose pour beaucoup sur les citoyens-experts qui rééquilibrent le débat sur les faits. Enfin, ce cas attire

aussi notre attention sur le fait que même si cette expérimentation s'inscrit dans la nouvelle gestion de l'environnement, axée sur les approches volontaires, le cadre réglementaire existant — recours juridiques, menace d'appeler des audiences publiques — et la volonté ferme des autorités publiques d'obtenir des résultats ont servi de repères importants aux acteurs tout au long des délibérations.

En somme, notre analyse permet d'identifier trois facteurs qui ont favorisé la construction d'un compromis environnemental : 1. la capacité des acteurs à jouer le jeu de la négociation; 2. la présence de citoyens-experts qui ont joué le rôle d'intermédiaire dans le débat opposant la logique du gain environnemental à celle de la solution optimale; 3. l'existence d'un cadre institutionnel — incarné par la volonté ferme des autorités d'aboutir à une solution.

7. CONCLUSION

La gestion du Saint-Laurent a considérablement évolué depuis les trente dernières années en accordant de plus en plus d'importance à l'implication des communautés locales. À un modèle de prise de décision vertical et bureaucratique, caractérisé par la recherche de la meilleure solution technique pour répondre à l'intérêt général, s'est superposé un modèle de gestion horizontale plus intégrée et concertée qui appelle la conciliation des intérêts divergents, l'apprentissage, l'expérience collective et l'expérimentation sociale. On assiste ainsi à l'émergence d'un nouveau contexte de gouvernance environnementale qui implique une redéfinition des rôles entre les gouvernements, les scientifiques, les experts, les entreprises, les groupes d'intérêts et les citoyens.

Dans ce nouveau contexte de gestion négociée de l'environnement, la démarche de concertation autour de la problématique des sédiments contaminés du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal se présente comme une démarche réussie, qui est sans doute appelée à devenir un premier modèle de référence pour les communautés voisines le long du Saint-Laurent. Mais les conditions qui semblent avoir permis de faire se rejoindre la science, les délibérations démocratiques et la prise de décisions responsables seront-elles toujours au rendez-vous ? La capacité de nouveaux acteurs à bien jouer le jeu de la concertation demeurera le pari difficile de la gestion intégrée et concertée de l'environnement. Il y a lieu aussi de s'interroger sur la capacité de chacune des communautés riveraines à organiser une action collective. On peut déjà imaginer que le parcours de négociation et l'aboutissement de l'exercice de concertation reposeront sur des arrangements uniques et reflèteront des contraintes propres à un territoire. Le compromis entre développement économique, équité sociale et protection des écosystèmes qui aura été jugé acceptable dans une communauté sera peut-être indéfendable dans une autre.

La gestion intégrée et donc concertée de l'environnement soulève en effet la possibilité de solutions contradictoires d'une région à l'autre et, conséquemment, l'établissement

de plusieurs petits régimes de normes environnementales au gré des dynamiques locales. Cette réalité est déjà documentée aux États-Unis, et elle suscite de nombreux débats sur le *rolling-rule regime* qui est perçu comme l'effet pervers de l'implication des communautés dans la gestion de l'environnement (Sabel et al., 2000). Le cas de la décontamination du secteur 103 du Port de Montréal est à cet égard éloquent. Le degré de décontamination sera le résultat d'une négociation et non la réponse à une norme nationale. Ce qui est bon pour un tronçon du fleuve l'est-il pour l'écosystème fluvial ? Cette dernière question nous renvoie au fait que les nouvelles approches de gestion de l'environnement, axées sur les dynamiques locales, devront reposer, malgré tout, sur une nouvelle forme d'intervention de l'État. Les autorités compétentes auront toujours l'obligation de piloter l'action publique environnementale.

RÉFÉRENCES

- Born, S. M., et Sonzogni, W. C., 1995. Integrated Environmental Management: Strengthening the Conceptualization. *Environmental Management*, Vol. 19, No. 2, pp. 167-181.
- Crozier, M. et Friedberg, E., 1977. L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective, Paris, Seuil, 500 p.
- Environnement Canada. 1996. L'approche écosystémique: au-delà de la rhétorique. Ottawa, Environnement Canada, Groupe de travail sur l'approche écosystémique et la science des écosystèmes.
- Fisher, F. 2000. Citizens, Experts and the Environment. *The Politics of Local Knowledge*. Durham, Duke University Press, 336 p.
- Gardner, J. E. 1989. Decision making for sustainable development : Selected approaches to environmental assessment and management. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 9, no 4, p. 337-366.
- Grumbine, R. E. 1994. What is Ecosystem Management? *Environmental Management*, Vol. 8, No 1, pp. 27-38.
- Lang, R. 1986. *Integrated Approaches to Resource Planning and Management*. Calgary, Alberta: The Banff Centre for Continuing Education, The University of Calgary Press.
- Lawrence, D. P. 2000. Planning theories and environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 20, No. 6, pp. 607-625.
- Lepage, L., Gauthier, M., Champagne, P., 2003. Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication communautaire. *Sociologies Pratiques*, no 7.
- Lepage, L. 2000. Le Saint-Laurent, théâtre d'une expérimentation sociale. *Découvrir*, Vol 22, No. 2, p. 34-37.
- Margerum, R. D. and Born, M. S., 1995. Integrated environmental management : moving from theory to practice. *Journal of environmental planning and management*, Vol. 38, n° 3, p. 371-391.
- Margerum, R. D., 1999. *Integrated Environmental Management: the Foundation for Successful Practice*. *Environmental Management*, Vol. 24, No 2, p. 151-166.
- Québec. 1978. Pour un fleuve de qualité: synthèse du rapport final du comité d'étude sur le fleuve Saint-Laurent. Supplément du magazine Québec Science, Vol. 17, no 3, 50 p.
- Sabel, C., Fung, A., B. Karkkainen. 2000. *Beyond backyard environmentalism*. Boston, Beacon Press, 117 p.