

## Article

---

« La participation du public à l'amélioration de la qualité de l'environnement »

Liliane Cotnoir et Jean-Guy Vaillancourt

*Anthropologie et Sociétés*, vol. 11, n° 1, 1987, p. 198-202.

Pour citer cet article, utiliser l'adresse suivante :

<http://id.erudit.org/iderudit/006412ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [erudit@umontreal.ca](mailto:erudit@umontreal.ca)

allant du machiavélisme à la naïveté. Certains croient, en effet, que la consultation publique est un exutoire visant à donner l'illusion de participer à la prise de décision et une machination perpétuant la confusion sur le fonctionnement des processus décisionnels. D'autres y voient, au contraire, un mécanisme qui suscite la participation de la population aux affaires publiques en contournant la lourdeur de nos institutions judiciaires et politiques.

Pour ma part, je pense que l'institutionnalisation des processus non décisionnels de consultation publique découle plutôt de la dévalorisation systématique de l'activité politique et de la technocratisation des processus décisionnels au sein des organismes publics. Quoique ces phénomènes restent à définir, ils constituent, à mon avis, les éléments les plus significatifs du contexte de la consultation publique. La dégradation du discours sur les affaires publiques crée, en effet, une situation particulièrement favorable au développement de la consultation publique car les processus d'élection, ayant adopté les règles des campagnes publicitaires, sont amputés des discussions de contenu qu'ils devraient normalement susciter. Par ailleurs, un nombre croissant d'interventions affectant directement la vie des citoyens sont gérées par des technocrates non élus qui, dans l'organisation des services à dispenser à la population, font appel à diverses techniques servant à évaluer les besoins de leurs clients.

En somme, il ne suffit pas de se demander de quelle façon l'anthropologie peut contribuer aux processus de consultation publique, il faut aussi s'interroger sur la place et le rôle de la consultation publique dans notre société. Il faut réfléchir sérieusement aux impacts des processus de consultation publique non décisionnels sur le sens des responsabilités civiques que présuppose le système démocratique. Il faut chercher ce que la consultation publique nous apprend sur l'état de nos institutions et ce qu'elle peut effectivement apporter à notre société. À mon avis et contrairement à ce que plusieurs personnes croient, la consultation publique indique un malaise et consacre une perversion de nos institutions démocratiques.

Jean-Guy Deschênes  
Centre de recherche et d'analyse  
en sciences humaines (ssDcc inc.)

---

## LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

À cause de la détérioration croissante du milieu biophysique, de plus en plus de citoyens sont préoccupés par les questions de protection et de gestion préventive de l'environnement. Plusieurs groupes et individus au Québec et au Canada cherchent maintenant à associer davantage les notions de qualité de vie et de qualité de l'environnement à celle du développement économique. Toutefois, comme le souligne la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, le lien entre économie et environnement n'a pas la même signification pour tous :

les efforts que déploie l'industrie pour améliorer sa position compétitive à court terme en évitant ou en retardant les coûts de gestion des ressources et de l'environnement ne font que repousser l'échéance ou laisser au public le soin d'assumer ces coûts sous la forme de dépenses gouvernementales, de dégâts écologiques ou de profits perdus et d'occasions manquées.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ministère des Approvisionnements et services Canada. Président, Monsieur McDonald, 1985, p. 561.

Les intérêts des promoteurs qui polluent et qui spolient la nature ne sont pas toujours en harmonie avec les besoins de la population. De plus, la définition des problèmes environnementaux et l'évaluation de l'acceptabilité des impacts ou des risques à l'égard de l'environnement sont différents selon les valeurs et les intérêts des groupes et des individus. La participation des citoyens et citoyennes à l'amélioration de l'environnement revêt alors une importance fondamentale. Ceux qui ont le souci d'informer, de sensibiliser, d'éduquer, de surveiller, d'analyser et de planifier ont maintes fois réussi à sauver des espaces verts, à révéler des dangers environnementaux, à éviter des désastres écologiques, et à préserver le milieu urbain contre les atteintes à son intégrité.

Dans le but de faire valoir leurs préoccupations et leurs revendications, plusieurs personnes et groupes conscientisés aux problèmes de l'environnement interviennent à différents niveaux dans la communauté. Certains d'entre eux travaillent dans des institutions d'enseignement ou de recherche, dans des quartiers ou auprès d'organismes communautaires ou gouvernementaux afin de sensibiliser les gens aux problèmes liés à l'environnement. Des groupes d'animation et de protection de l'environnement se sont formés afin de préserver les espaces verts et le patrimoine architectural dans les villes. Des entreprises de récupération et de recyclage voient à la réutilisation et par conséquent à la conservation des ressources. D'autres personnes agissent afin de diminuer la pollution en s'attaquant à la source des problèmes relatifs aux contaminants. Ils exercent des pressions auprès des municipalités et des autres niveaux de gouvernement afin que des normes plus sévères soient adoptées et pour que des sanctions sérieuses soient appliquées à l'égard des responsables des infractions aux lois et règlements concernant l'environnement.

Un nombre très varié de moyens sont utilisés pour veiller sur la protection de l'environnement. Par exemple, il est possible de communiquer avec les gens vivant autour des parcs afin d'en faire des agents de surveillance. Des moyens de pression directe tels que l'occupation des bureaux du promoteur en cause peuvent toucher des cordes sensibles. La réalisation d'une audience publique indépendante peut aussi servir d'outil intéressant. De plus, la création de réseaux d'information ou de contacts se révèle fort utile. Des fonctionnaires aux niveaux fédéral, provincial ou municipal, des militants au sein des partis politiques et dans les associations écologistes et environnementales, des journalistes peuvent devenir des personnes ressources pour les individus actifs dans le domaine de la protection de l'environnement. Enfin, le développement de stratégies d'intervention avec les médias est très important. Les lettres du lecteur, les articles de fond, les conférences de presse, l'envoi d'information aux journalistes sont autant de moyens qui servent à faire avancer la cause de l'environnement.

Malgré cette forte montée de l'intérêt porté à l'amélioration de l'espace urbain et en dépit de cette multitude d'interventions, plusieurs problèmes subsistent. L'un des plus sérieux est celui de l'information. En effet, l'information nécessaire pour porter un jugement valable sur les projets ou les programmes envisagés n'est pas toujours mise à la disposition du public ou elle n'est pas suffisamment vulgarisée, ou encore elle s'avère souvent trop partielle ou partielle, ce qui rend les interventions des citoyens et citoyennes très difficiles.

Ce problème fut clairement exprimé par la Coalition québécoise pour l'environnement formée au printemps de 1986 pour contester le projet de loi 70 modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement. Les articles 5, 6 et 7 de ce projet de loi auraient eu pour effet de réduire considérablement le droit d'accès du public aux renseignements détenus par le ministère de l'Environnement du Québec et auraient compliqué davantage les recherches des personnes et des groupes intéressés à la protection de l'environnement<sup>2</sup>.

Les diverses rencontres entre des groupes formant la Coalition ont incité le ministre de l'Environnement du Québec, M. Clifford Lincoln, à reculer et à retirer le projet de loi 70. D'autre part, elles ont permis de faire ressortir les difficultés que connaissent et connaissent toujours les groupes et

<sup>2</sup> Coalition québécoise pour l'Environnement, *Notes pour une rencontre avec M. Clifford Lincoln, ministre de l'Environnement du Québec*, le mardi 17 juin 1986, p. 1.

les individus préoccupés par les problèmes liés à l'environnement à obtenir des informations. La Coalition réclamait entre autres l'instauration de mécanismes et de services permettant un accès réel, effectif et rapide à l'information. Les groupes demandaient aussi l'amélioration de la politique d'accès à l'information en instaurant au sein du ministère de l'Environnement des pratiques d'acquisition, de collecte et d'inventaire de données environnementales et en mettant sur pied des instruments de diffusion de cette information<sup>3</sup>.

Lors d'une rencontre de la Coalition, Bruce Walker, représentant du groupe STOP, signalait aussi que le problème d'accès à l'information ne concernait pas seulement le ministère de l'Environnement mais aussi les municipalités chez qui il est très difficile, sinon impossible, d'obtenir l'information nécessaire à l'analyse de problèmes environnementaux. L'action des individus et des groupes visant la protection de l'environnement s'en trouve ainsi très restreinte.

Le facteur temps peut aussi jouer de façon défavorable pour les groupes ou les personnes qui interviennent pour la protection de l'environnement et pour l'amélioration de la qualité de vie en milieu urbain. Souvent les démolisseurs ont déjà défoncé les murs, les premières pelletées de terre sont déjà levées lorsque les citoyens et citoyennes sont mis au courant. Toute intervention devient alors très difficile car il faut agir rapidement afin de limiter les dégâts et il faut tout mettre en branle pour remettre en question un projet qui se trouve déjà en phase de réalisation.

Une autre élément important vient réduire l'efficacité de l'intervention de la population. Il s'agit des projets pour lesquels les décisions fixant les enjeux principaux ont déjà été prises, telles des ententes d'expropriation, des approbations administratives de la part de divers fonctionnaires, des décrets gouvernementaux qui déterminent les conditions de réalisation des projets. De telles situations réduisent ou annulent les possibilités pour les citoyens et citoyennes de renverser les décisions ou de proposer des améliorations aux projets susceptibles d'affecter la qualité de leur environnement.

De plus, les possibilités pour les individus de contribuer à la protection de l'environnement en surveillant les activités industrielles et commerciales sont considérablement réduites par le manque de normes adéquates, l'absence de sanctions sérieuses ou encore la non-application des sanctions existantes. Quelle que soit la vigilance des groupes et des individus, si les pollueurs ne sont pas contraints d'une façon ou d'une autre à respecter les normes et les plans d'aménagement, l'action des personnes et des groupes aura l'effet d'un coup d'épée dans l'eau.

Enfin, il n'y a souvent aucune instance pour discuter des enjeux et des modalités de réalisation des projets et des programmes. Les moyens formels d'intervention du public, les mécanismes institutionnalisés d'évaluation publique des projets sont peu nombreux et souvent ils sont peu développés. La Loi sur la qualité de l'environnement prévoit bien une évaluation publique de certains projets par le biais du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, toutefois cette évaluation arrive en fin de course, au moment où déjà beaucoup d'argent a été englouti dans le projet. Les individus ne sont donc pas invités à suggérer aux promoteurs des alternatives à analyser dans l'étude d'impact. De même, ils ne peuvent se prononcer sur les politiques générales de planification. Par exemple, le gouvernement n'a pas encore invité les Québécois et les Québécoises à se prononcer sur la politique énergétique que devrait adopter le Québec.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit pour sa part que le conseil des municipalités régionales de comté (MRC) procède à une consultation concernant les divers éléments de la version définitive du schéma d'aménagement. Quelques exigences minimales par rapport aux mécanismes de consultation publique sont imposées aux MRC, mais beaucoup de latitude leur est laissée. Certaines MRC ont fait preuve d'imagination et d'innovation dans le domaine mais beaucoup de travail reste encore à faire.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 6.

À un autre niveau, l'évaluation publique d'un projet ou d'un programme doit offrir un minimum de garanties à la population. Une information suffisante et adéquate, une période de temps assez longue pour permettre aux individus et aux groupes d'intervenir efficacement, une participation du public intégrée assez tôt dans le processus de planification constituent quelques-uns des éléments devant faire partie intégrante du processus de participation.

Les mécanismes de participation et les moyens utilisés par les responsables pour mener à bien une consultation doivent être choisis méticuleusement afin d'offrir à la population un outil efficace d'intervention. Ces mécanismes de participation doivent viser à devenir une partie cohérente et réaliste de l'évaluation et de l'implantation de projets et de programmes ayant des impacts sur l'environnement.

Les procédures publiques d'évaluation environnementale peuvent offrir un excellent moyen d'obtenir plus d'information concernant un projet. Elles permettent aussi de sensibiliser la population aux problèmes environnementaux susceptibles de découler d'un projet, d'un programme ou d'une politique. Elles pourraient même changer les habitudes de certains promoteurs qui, pour éviter les controverses publiques, préféreraient présenter des projets plus respectueux de l'environnement.

À ce sujet, de nombreux changements dans les mentalités et le mode de fonctionnement chez les promoteurs restent à faire. À titre d'exemples, Duerksen<sup>4</sup> mentionne que les responsables de projet sont récompensés si les installations sont planifiées et construites rapidement, alors qu'on accorde peu de crédits si la réalisation du projet prend plus de temps et cela, même si celui-ci présente moins d'impacts négatifs sur l'environnement.

De plus, l'auteur signale que les aspects techniques et économiques sont prédominants dans les questions relatives à l'environnement. C'est ainsi que les réglementations concernant l'environnement et l'utilisation du sol seraient généralement moins considérées que le coût du transport et de la main-d'œuvre, par exemple.

Enfin Duerksen rapporte que rares sont les promoteurs qui incluent dans leurs structures un système qui permet d'amener les enjeux environnementaux aux hautes instances décisionnelles. La direction des services chargés des analyses environnementales est plus souvent située à des niveaux inférieurs de décision.

Des procédures efficaces et publiques d'évaluation environnementale incitent les promoteurs à accorder plus d'importance aux questions relatives à la protection de l'environnement. Dans le cadre de telles procédures, le promoteur ne pourrait plus contourner les exigences sans créer de l'exaspération et de nouveaux délais. De même, l'utilisation de moyens pour accélérer les procédures au détriment des analyses environnementales comporterait des risques de compromettre le succès du projet en plus de soulever des controverses.

L'implantation de procédures d'évaluation environnementale, aussi efficaces soient-elles, ne règle pas nécessairement tous les problèmes. La rigueur, l'honnêteté, le professionnalisme ne sont pas pour autant garantis. Plusieurs subterfuges peuvent parfois être utilisés pour désamorcer le processus. Certains principes de base doivent être respectés si l'on veut s'assurer de l'efficacité et de la rentabilité des mécanismes de participation du public. En effet, à quoi servirait un organisme de consultation si son rôle est réduit par exemple à celui d'être une grande oreille, s'il n'y a aucune suite à la participation du public et si l'organisme de consultation a pour fonction essentielle de mieux faire accepter le projet par la population. Les processus de participation aux seules fonctions d'exutoire peuvent devenir des irritants pour la population, au détriment de tous. Il est donc important de questionner les procédures implantées afin de les améliorer.

---

<sup>4</sup> Christopher J. Duerksen, *Environmental Regulation Industrial Plant Siting: How to Make it Work Better*. The Conservation Foundation, Washington, 1983, p. 169-171.

Le Québec est encore peu expérimenté dans le domaine de la consultation publique en environnement. Le RCM prévoit implanter bientôt des mécanismes de consultation publique à Montréal. Les MRC sont appelées elles aussi à consulter la population dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée en 1979. C'est en décembre 1978 que le Québec ajoutait à la Loi sur la qualité de l'environnement de nouvelles dispositions concernant l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. Il créait aussi le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Ces mécanismes de consultation publique sont relativement jeunes et un regard critique doit être jeté sur ceux-ci. Plusieurs personnes ont lancé le débat concernant le bien-fondé de la consultation publique et l'efficacité des mécanismes de consultation utilisés jusqu'ici. La revue *Anthropologie et Sociétés* joue dans ce cadre un rôle important. Ce débat est nécessaire afin de continuer à améliorer les procédures d'examen et d'évaluation de projets et de politiques susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement, le but ultime étant d'offrir un environnement et une qualité de vie améliorés.

Liliane Cotnoir  
Département de sociologie  
Université de Montréal

Jean-Guy Vaillancourt  
Département de sociologie  
Université de Montréal