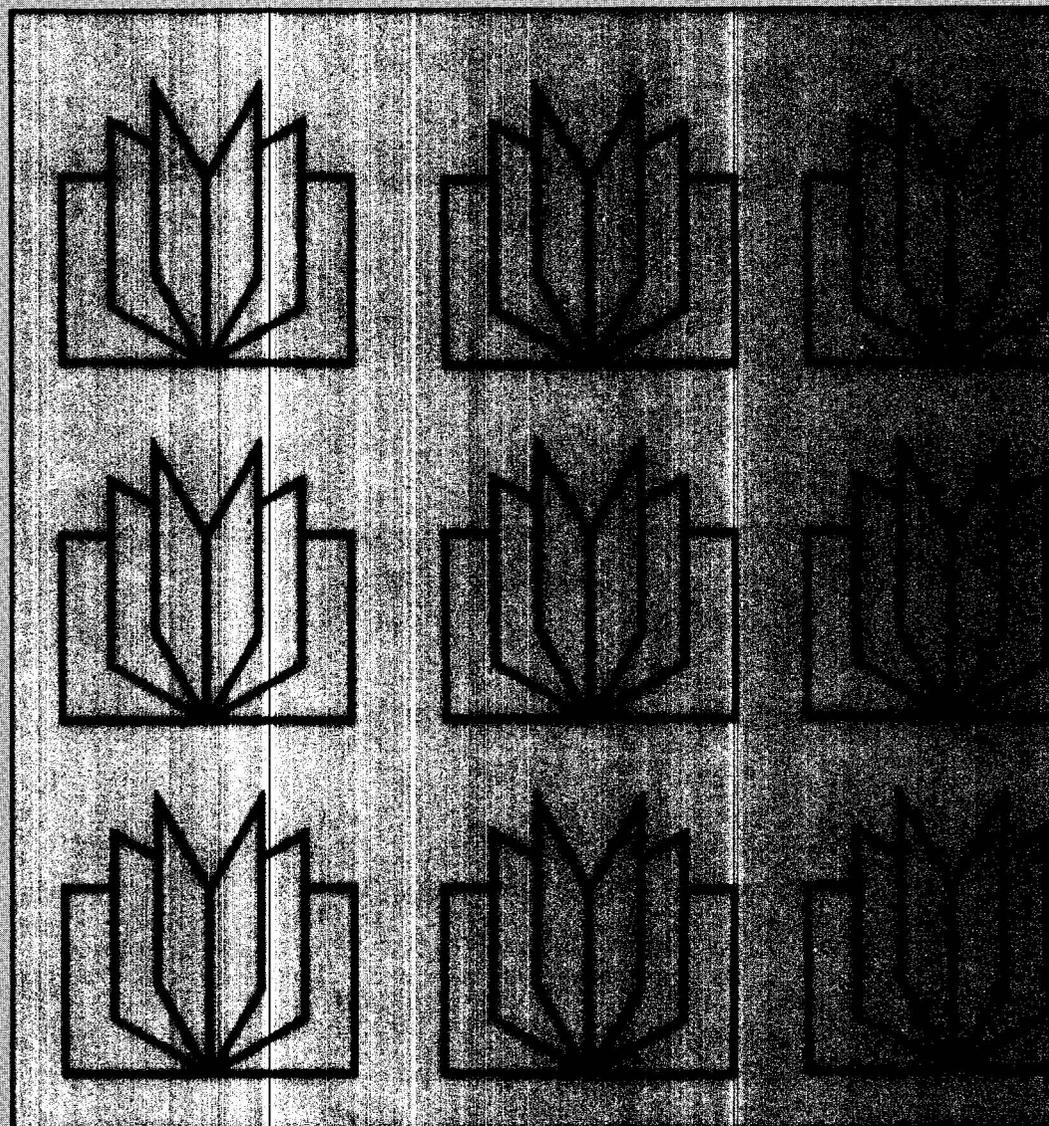


Record Number: 1080
Author, Monographic: Descôteaux, Y.//Delisle, A.
Author Role:
Title, Monographic: Les citoyens et l'évaluation de la qualité des actions humaines
Translated Title:
Reprint Status:
Edition:
Author, Subsidiary:
Author Role:
Place of Publication: Québec
Publisher Name: INRS-Eau
Date of Publication: 1979
Original Publication Date:
Volume Identification:
Extent of Work: xi, 184
Packaging Method: pages
Series Editor:
Series Editor Role:
Series Title: INRS-Eau, Rapport de recherche
Series Volume ID: 107
Location/URL:
ISBN: 2-89146-104-5
Notes: Rapport annuel 1978-1979
Abstract: Rapport rédigé pour Environnement Canada
30.00\$
Call Number: R000107
Keywords: rapport/ ok/ dl

Les citoyens et l'évaluation de la qualité des actions humaines

Y. Descôteaux
A. Delisle



Université du Québec
Institut national de la recherche scientifique

Les citoyens et l'évaluation de
la qualité des actions humaines

INRS-Eau
Université du Québec
C.P. 7500, Sainte-Foy
Québec G1V 4C7

RAPPORT SCIENTIFIQUE No 107
1979

Rapport rédigé pour
Environnement Canada

par
Y. Descôteaux, A. Delisle

Cette recherche a pu être réalisée grâce à une subvention d'Environnement Canada, Direction générale des eaux intérieures. Les idées exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'organisme subventionneur.

CE RAPPORT FAIT PARTIE DE LA SERIE SUIVANTE:

SASSEVILLE, J.L., DELISLE, A., DESCOTEAUX, Y., POTVIN, L., LECLERC, M. (1977).

Vers une nouvelle génération de méthodologies d'évaluation des répercussions environnementales. INRS-Eau, rapport scientifique No 74, 203 p. (Pour Environnement Canada).

SASSEVILLE, J.L. (1979).

Stratégie pour un contrôle de la qualité des actions humaines. INRS-Eau, rapport scientifique No 106, 99 p. (Pour Environnement Canada).

DESCOTEAUX, Y., DELISLE, A. (1979).

Les citoyens et l'évaluation de la qualité des actions humaines. INRS-Eau, rapport scientifique No 107, 184 p. (Pour Environnement Canada).

SASSEVILLE, J.L., MARCEAU, R. (1979).

Le contrôle de la qualité des actions humaines: théorie et méthode. INRS-Eau, rapport scientifique No 108, 203 p. (Pour Environnement Canada).

COMTOIS, Y., POTVIN, L. (1979).

Analyse et évaluation d'une action. Cas pratique: projet d'extension du port de Québec sur les battures de Beauport. INRS-Eau, rapport scientifique No 109, 170 p. (Pour Environnement Canada).

DESCOTEAUX, Y., DENIS, M. (1979).

L'administration du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines. INRS-Eau, rapport scientifique No 110, 103 p. (Pour Environnement Canada).

DELISLE, A., DESCOTEAUX, Y., SASSEVILLE, J.L. (1979).

L'évaluation des répercussions environnementales, une approche systémique au contrôle de la qualité des actions humaines. INRS-Eau, rapport scientifique No 111, 85 p. (Pour Environnement Canada).

ISBN 2-89146-104-5

DEPOT LEGAL 1979

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés

© 1979 - Institut national de la recherche scientifique

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier Monsieur Jean-Louis Sasseville pour son aide précieuse concernant l'élaboration des concepts portant sur le contrôle de la qualité des actions humaines. Nos remerciements s'adressent également à Monsieur Lionel Ouellet, professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) pour son apport critique à la rédaction du présent document. Enfin, nous voudrions souligner l'effort constant de Mademoiselle Denise Lavigne pour la dactylographie de ce document.

Les citoyens et l'évaluation de la qualité des actions humaines

RESUME

Historiquement, les citoyens ont joué un rôle primordial dans le processus d'évaluation des répercussions environnementales des projets. Malgré cela, les mécanismes de participation sont restés mal connus. Jusqu'à maintenant, les diverses administrations responsables du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines se sont contentées de procéder à des consultations, trop souvent improvisées, approche qui s'est révélée insatisfaisante à la fois pour les gestionnaires et pour les citoyens.

L'intégration des individus et des groupes au processus d'évaluation des répercussions environnementales suppose une meilleure connaissance des priorités sociales à l'origine d'une telle démarche. De là, il devient possible de définir précisément le rôle des citoyens et de choisir les moyens d'intervention les plus adaptés à leur désir de protéger la qualité de leur milieu de vie. L'évolution du contexte socio-politique tend ainsi à favoriser une contribution accrue des citoyens, contribution qui prendra la forme d'une consultation véritable et même, d'une cogestion à part égales entre le gestionnaire et le citoyen. Dans les deux cas, l'opérationnalisation des mécanismes de participation fait appel à des techniques spécifiques, conditionnelles à leur bonne marche. La description des systèmes à mettre en place et des conditions de leur fonctionnement était devenue une nécessité. C'est un pas préalable à la distinction de l'apport des citoyens dans le processus de contrôle environnemental et de leur rôle plus global dans la gestion des affaires de l'Etat.

Mots-clé: consultation / public / citoyen / action humaine / contrôle de qualité / évaluation / répercussion environnementale / valeur / société / participation / cogestion / autogestion / environnement /

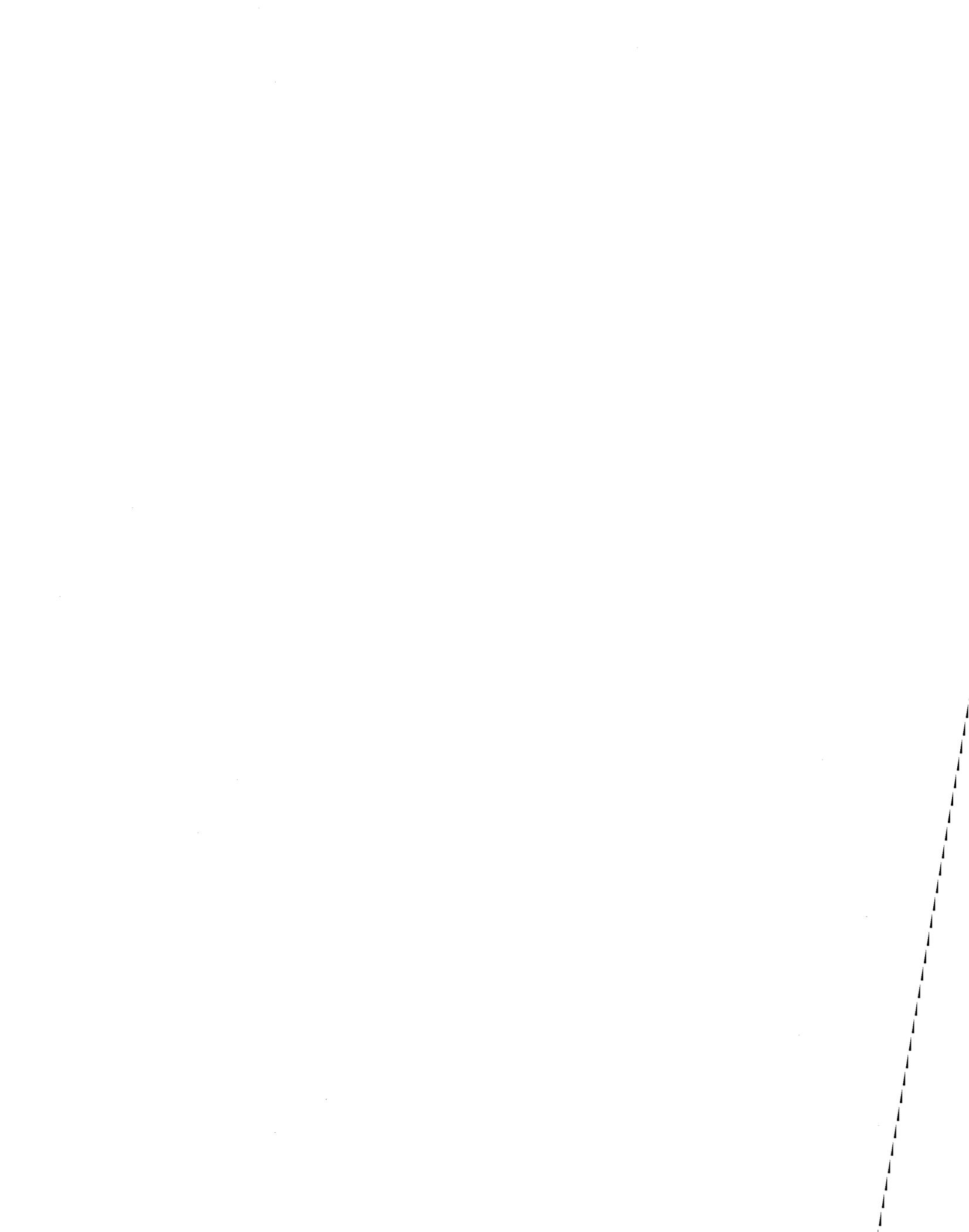


TABLE DES MATIERES

	Page
REMERCIEMENTS	i
RESUME	iii
TABLE DES MATIERES	v
LISTE DES TABLEAUX	ix
LISTE DES FIGURES	xi
AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	3
CHAPITRE 1. CONSIDERATIONS HISTORIQUES: LE CITOYEN ET L'ENVIRONNEMENT	11
1.1 HISTORIQUE DU ROLE DE L'ETAT QUEBECOIS	13
1.2 EVOLUTION PARALLELE DU ROLE DES CITOYENS	16
1.3 LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT	18
CHAPITRE 2. L'EXPRESSION SOCIALE DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT	27
2.1 LES ACTIONS HUMAINES SONT CONTROLEES	29
2.1.1 Un jeu de contrôles	36
2.1.2 "à priori"	38
2.1.3 Par des contrôles internes	40
2.1.4 Par des contrôles externes	44
2.1.5 En interaction étroite	48

2.2	LES CONTROLES EXOGENES	51
2.2.1	Dépendant de l'observateur...	52
2.2.2	Utilités et responsabilités	56
2.2.3	L'objet des contrôles	60
CHAPITRE 3.	L'INTEGRATION DES CITOYENS A L'EVALUATION DES REPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES	73
3.1	LE CADRE SOCIAL DES CONTROLES DE QUALITE	75
3.2	LA PARTICIPATION, VEHICULE DU CONTROLE SOCIETAL	
3.2.1	Signification du concept	83
3.2.2	Retombées de la participation	85
3.2.3	Domaines de la participation	90
3.2.4	Comment participer?	104
3.2.5	Mécanismes et techniques de participation	111
3.2.6	Les participants	116
3.2.7	Les conditions de réalisation	120
CHAPITRE 4.	LA PARTICIPATION DANS LE CONTROLE ENVIRONNEMENTAL: CONSULTATION OU COGESTION?	131
4.1	LA CONSULTATION, UN PREMIER PAS	133
4.1.1	Définition et fonctions de la consultation	134
4.1.2	Mécanismes et modes de con- sultation	136
4.1.3	Conditions d'une consultation véritable	140

4.2	LA COGESTION, VERITABLE VOIE DE LA PARTICIPATION?	146
4.2.1	Définition et fonctions de la cogestion	148
4.2.2	Mécanismes et modes de cogestion	150
4.2.3	Conditions d'une cogestion véritable	154
CHAPITRE 5.	LA PARTICIPATION EN ACTION	159
5.1	DES DISTINCTIONS NECESSAIRES	163
5.1.1	Le cas du contrôle sociétal	164
5.1.2	Le cas du contrôle environnemental	167
5.2	DES ECHANGES POSSIBLES	169
5.3	DES INSTITUTIONS ADAPTEES	173
5.3.1	Diversité des procédures	174
5.3.2	Souplesse des structures	177
	CONCLUSION	180
	BIBLIOGRAPHIE	182

LISTE DES TABLEAUX

		Page
1.1	Survol historique des relations Etat-Citoyen au Québec (1867-1975)	14
1.2	Evolution du degré de participation des citoyens à la protection de la qualité du milieu au Québec	19
3.1	Comparaison des différents types de démocraties	77
3.2	Expression des volontés populaires dans les institutions gouvernementales	92
3.3	Moments de la décision	99
3.4	Modes de participation des citoyens: l'ensemble des mécanismes par lesquels les citoyens sont impliqués (influencés et sont intégrés) dans les divers processus décisionnels de l'Etat	110
3.5	Mécanisme de participation relié au processus de planification (adapté de Vindasius)	115
3.6	Les divers publics dans un processus de participation	121

		Page
3.7	Conditions personnelles et collectives de participation	122
4.1	Modes de consultation directe des citoyens	138
4.2	Conditions et étapes d'un processus de consultation	141
4.3	Expériences gouvernementales de la participation des citoyens	147
4.4	Etapes de la cogestion dans le cadre d'une association	153

LISTE DES FIGURES

		Page
2.1	Le système des actions humaines	35
3.1	Le processus de prise de décision	101
4.1	La consultation dans le processus décisionnel	139



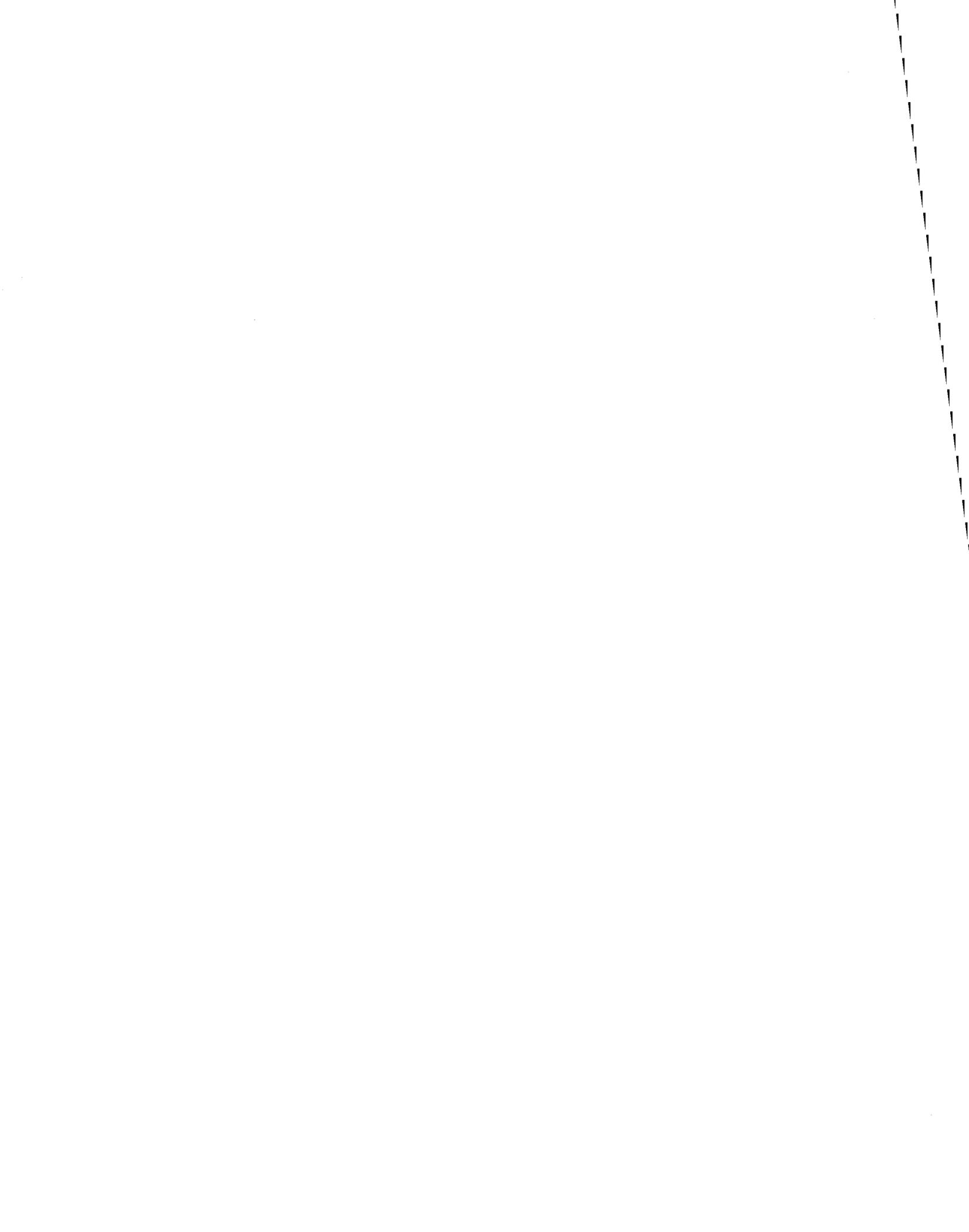
AVANT-PROPOS

Au cours des travaux du Groupe de recherche sur les méthodologies d'évaluation des répercussions environnementales (projet MERE, INRS-Eau)¹, l'importance du rôle des citoyens s'est imposée d'elle-même à plusieurs reprises. Les responsables actuels de l'évaluation des répercussions environnementales ont par ailleurs été amenés à tenir compte des exigences des citoyens dans leurs opérations courantes d'évaluation. Toutefois, le recours aux citoyens dans les procédures utilisées s'est effectué de façon intuitive, non pas à cause du manque d'intérêt des responsables, mais plutôt du fait d'une grande incompréhension des mécanismes sociaux en cause. L'absence de recherches globales ou d'études systématiques de ces questions explique sans doute cette lacune.

Le présent document vise à clarifier le rôle des citoyens dans les différents mécanismes de contrôle de la qualité des actions humaines. Plus particulièrement, il vise à situer la contribution des citoyens dans la procédure d'évaluation des répercussions environnementales, établissant des distinctions précises entre les divers mécanismes d'évaluation présents dans la société actuelle. Pour ce faire, il a d'abord fallu recenser les méthodes d'intégration des citoyens à ces mécanismes d'évaluation. Par la suite, l'analyse de ces méthodes et de leur expérimentation a permis de mettre au point les modalités générales de la participation des citoyens au processus de décision. Enfin, ces modalités de participation ont été introduites dans les divers mécanismes d'évaluation, en particulier dans celui de l'évaluation des répercussions environnementales des actions humaines projetées.

¹ SASSEVILLE, J.L., A. Delisle, Y. Descôteaux *et al.* (1976). Vers une nouvelle génération de méthodologies des répercussions environnementales. INRS-Eau, rapport scientifique no 74, 184 p.

INTRODUCTION



Depuis l'avènement des premières méthodes d'évaluation des impacts écologiques, et parallèlement à l'évolution de ces dernières, on a vu se développer le recours à la consultation des citoyens ou à tout autre mécanisme de participation par ceux qui étaient responsables des études écologiques. Cette poussée de la référence aux volontés exprimées par les citoyens à l'intérieur des divers processus d'évaluation des impacts écologiques s'explique de plusieurs façons. Le recours de plus en plus généralisé à la consultation du public a eu comme effet indirect d'élever le niveau de conscience sociale des populations, par rapport à la plupart des problèmes auxquels la société est confrontée.

- . La considération grandissante accordée aux effets d'actions humaines sur l'environnement, par les autorités de l'Etat, est liée en grande partie au besoin maintenant exprimé par les citoyens de protéger leur milieu de vie.
- . L'évaluation des répercussions des actions sur l'environnement et la détermination de l'acceptabilité de ces mêmes actions par l'ensemble des citoyens peuvent être admises comme faisant partie d'un même grand processus: le contrôle de la qualité des actions humaines.

A l'intérieur du processus global de contrôle de la qualité des actions humaines, l'évaluation des répercussions environnementales a connu une utilisation de plus en plus généralisée, sans pour autant bénéficier de progrès méthodologiques à la mesure de son évolution. Des inaptitudes majeures des processus d'évaluation des répercussions environnementales ont été soulignées à plusieurs reprises notamment par Sasseville

et autres (1976). Certaines de ces inaptitudes, dues à une mauvaise perception du processus social de prise de décision, pourraient être éliminées par une meilleure compréhension du rôle des citoyens dans l'évaluation. A ce chapitre, les méthodes "traditionnelles" d'évaluation sont inaptés à:

- rendre cohérente la démarche rigoureuse d'évaluation avec l'ensemble des processus de choix politique, social, économique et civilisationnel;
- situer la technologie et l'industrialisation dans l'équilibre des relations homme-milieu;
- éliminer certains biais décisionnels causés par la confusion entre les processus techniques et les choix politiques;
- évaluer la perte de jouissance des ressources naturelles ou des ressources transformées découlant du choix de certaines solutions;
- diminuer la difficulté d'appréhension des problèmes et des contradictions apparentes entre le besoin de l'homme de transformer son milieu et celui de conserver ce même milieu pour garantir sa liberté de choix pour le futur;

- situer l'évaluation des répercussions dans le contexte d'un système de valeurs en évolution constante;
- favoriser l'établissement de critères de choix des interventions à caractère politique, social, économique et environnemental indispensables à la planification et à la coordination intégrée des activités de l'homme au sein d'une nation.

Les affinités entre les préoccupations environnementales et les préoccupations sociales ont semé beaucoup de confusion dans les processus prévus pour effectuer le contrôle environnemental de la qualité des projets, expliquant en partie les inaptitudes mentionnées. En effet, très tôt après l'introduction des évaluations écologiques, la nécessité de l'implication des citoyens à tout processus d'évaluation a été ressentie par les responsables de l'application des méthodes d'évaluation des répercussions environnementales. A tel point, qu'on a cherché à accorder davantage de place à la participation publique dans les organismes d'évaluation.

La mise au point de méthodes d'évaluation susceptibles d'enrayer ces difficultés suppose l'établissement de distinctions nettes entre des mécanismes de contrôles de qualité de nature probablement fort différente:

- . d'une part, le contrôle des aspects environnementaux de la qualité des actions, contrôle supposant une évaluation tenant compte à la fois des contraintes écologiques et des priorités sociales;

- . d'autre part, le contrôle des conséquences sociales de la qualité des actions par lequel les citoyens ont à se prononcer sur l'intérêt d'un projet pour la collectivité.

Seule une distinction claire entre ces deux types d'évaluation et des mécanismes qui devraient normalement en découler permet de bien situer l'intervention des citoyens dans le processus d'évaluation des répercussions environnementales. Intervention capitale du fait que pour saisir dans sa totalité les multiples facettes de la composante écologique affectée, il faut aussi connaître l'ampleur de l'atteinte à la composante sociale associée au système écologique considéré.

L'insertion de la population dans la discussion et l'évaluation des effets des projets sur leur environnement constitue, par conséquent, un prérequis essentiel à une évaluation environnementale plus complète, tenant compte à la fois des aspects techniques et sociaux. Effectuée dans les limites des distinctions définies précédemment, cette démarche permettra de réaliser des évaluations environnementales sans contredit plus complètes et plus exactes, les rendant, de ce fait, plus rationnelles. En plus de faciliter l'élimination des inaptitudes décrites ci-dessus, la clarification de l'intervention des citoyens dans le processus d'évaluation des répercussions environnementales permettra d'ajouter des dimensions nouvelles et bien définies. Ainsi sera-t-il possible de:

- tenir compte de dimensions qui échappent au processus traditionnel d'évaluation;
- permettre d'ajouter des éléments de choix bien distincts (sociaux, écologiques,...) dans le processus de prise de décision;

- refléter avec plus d'exactitude l'évolution des valeurs sociales ;
- pondérer les effets écologiques en fonction des priorités sociales.

L'articulation de la contribution des citoyens au processus d'évaluation des répercussions environnementales devient donc une nécessité primordiale, dont la nouvelle génération de méthodes ne pourra faire fi. Cette intégration des citoyens n'est toutefois pas une mince tâche, car il faut ajuster un processus d'évaluation, encore utile mais insuffisant, aux caractéristiques d'une société en évolution rapide.

Afin de bien circonscrire la nature et les mécanismes de participation des citoyens dans le cadre des évaluations environnementales, il nous apparaît essentiel de décrire les divers types de contrôle normalement utilisés pour statuer sur la qualité des actions humaines projetées. Ce tour d'horizon possède un double avantage: il situe le contrôle environnemental parmi les autres types de contrôles et il précise ceux qui intègrent (ou pourraient intégrer) la participation des citoyens.

Un deuxième développement sera ensuite consacré à la définition et à l'expression du cadre social de participation. Cette opération, permettant d'illustrer l'articulation de la participation des citoyens de façon générale (i.e. sans référer à un type de contrôle en particulier) a le bénéfice de rendre clairs le fonctionnement du processus de participation et les moyens de la mise en oeuvre.

La participation des citoyens au contrôle environnemental constituera le développement suivant. Nous y préciserons à la fois la nature de la participation et les mécanismes de réalisation. Cet exercice est nécessaire du fait que le rôle des citoyens peut varier d'une forme de contrôle à un

autre et du fait que les mécanismes d'intégration des citoyens diffèrent également selon les types de contrôle considérés.

Nous avons jugé utile de présenter avant ces développements un survol relatif à l'évolution du rôle des citoyens en matière de protection de la qualité de l'environnement. Une analyse de ce genre permet non seulement de saisir la "conscientisation" des citoyens relativement à l'environnement, mais de connaître les mécanismes utilisés pour traduire cette expression sociale.

CHAPITRE 1

CONSIDERATIONS HISTORIQUES: LE CITOYEN ET L'ENVIRONNEMENT

Avant d'aborder l'analyse détaillée des divers aspects de la participation des citoyens au processus d'évaluation environnementale, il convient de situer, dans une perspective historique, l'évolution du rôle des citoyens dans l'amélioration de la qualité de l'environnement.

L'expression des exigences des citoyens concernant la qualité de leur milieu de vie a pris plusieurs formes au cours des différentes phases de l'évolution de la société québécoise. Cette volonté sociale devait trouver ses voies d'expression à l'intérieur du réseau des relations entre l'Etat et les citoyens. L'implication des citoyens variait beaucoup selon le rôle que se donnait l'Etat et selon la considération que celui-ci accordait au rôle des citoyens dans la conduite des affaires publiques. Il est utile de faire un rapide retour sur l'histoire de l'administration québécoise pour mieux comprendre les mécanismes par lesquels les citoyens se sont intéressés dans le passé et s'intéressent maintenant à la qualité de leur environnement.

1.1 HISTORIQUE DU RÔLE DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS

Depuis 1867, l'on peut diviser l'évolution des institutions gouvernementales québécoises en trois grandes périodes¹ (tableau 1.1).

La première période (1867-1896), représentant le début de l'administration québécoise, est caractérisée par un appareil étatique de dimension très réduite dans lequel la gestion des affaires publiques était déléguée à des groupes intéressés. Le rôle de l'Etat consistait alors à promouvoir le développement économique: des conseils spécialisés étaient créés dans les secteurs importants (mines, agriculture...), dotés d'une très grande

¹ James Iain Gow, "L'histoire de l'administration publique québécoise", Recherches Sociographiques, P.U.L., Québec, (XVI, 3) 1975.

Tableau 1.1: Survol historique des relations Etat-Citoyen au Québec (1867-1975)

	EVOLUTION DE L'ETAT QUEBECOIS	ROLE DE L'ETAT	ROLE DES CITOYENS	LES CITOYENS ET L'ENVIRONNEMENT
1867 - 1896	Etat très décentralisé délégrant aux groupes intéressés la gestion de certains secteurs (conseils).	Promotion du développement économique par la création de conseils spécialisés par secteurs, et contrôlés par un système d'inspection périodique.	Délégation considérable de pouvoirs en faveur des citoyens et des groupes (avec pouvoirs de décision).	Responsabilité individuelle et corporative face à la protection du milieu et à la conservation des ressources.
1896 - 1960	Premières étapes vers la centralisation. Création de quelques ministères, de régies et commissions autonomes. Introduction de grands programmes.	Réglementation de la vie économique et sociale.	Représentation des groupes intéressés sur les régies et les commissions, par des citoyens choisis (ces organismes disposent de pouvoirs décisionnels).	L'exploitation des ressources est confiée à des corporations privées ou publiques, qui sont aussi chargées de protéger et conserver. Certaines responsabilités en matières de protection sont consacrées juridiquement.
1960 - 1975	Centralisation dominante dans les domaines importants. Création de gros ministères, d'organes de planification, d'entreprises publiques, de conseils et d'organismes de consultation dans les différents secteurs.	Orientation du développement socio-économique. Planification et coordination et débuts de consultation, à l'aide d'une administration publique spécialisée et bureaucratique.	Représentation des citoyens soit par nomination, soit par délégation, sur divers organismes à mission exclusivement consultative.	Responsabilités gouvernementales sont consacrées et définies dans la <u>Loi de la qualité de l'environnement</u> . Les citoyens sont appelés à une certaine participation par le biais de la représentation sur le Conseil consultatif de l'environnement du Québec.

autonomie, même au plan des décisions.

La seconde période (1896-1960) a vu se mettre en place les premières étapes de la centralisation avec la création de quelques ministères, et autant de Régies et de Commissions destinées à gérer certaines ressources ou secteurs majeurs d'activités. L'Etat modifiait progressivement sa mission stricte de développement économique, en assumant un rôle de réglementation de la vie économique et sociale pour la protection et le bien-être de la collectivité. C'est alors qu'apparaissait aussi le recours à une élite professionnelle pour administrer les organismes et les programmes de l'Etat.

Depuis 1960 jusqu'à tout récemment, la centralisation dans tous les domaines a été la note dominante de l'administration québécoise. La création de gros ministères, d'organismes de planification, d'entreprises publiques et de structures de consultation dans les différents secteurs a marqué cette période. La planification et l'orientation du développement socio-économique devenaient les axes principaux du rôle de l'Etat. Des tentatives organisées de consultation des citoyens ont aussi été effectuées durant cette période. L'appareil étatique se caractérisait alors (et encore aujourd'hui) par sa bureaucratisation et sa spécialisation.

Il est impossible, à cause du manque de recul, d'offrir une interprétation sûre des tendances des deux ou trois dernières années ou des quelques derniers mois. Un certain glissement vers la décentralisation du pouvoir semble toutefois se dessiner dans la gestion publique québécoise, du moins au niveau des intentions exprimées à cet égard. Toutefois, dans les programmes concrets, la tendance à la décentralisation ne ressort pas encore clairement.

1.2 EVOLUTION PARALLELE DU ROLE DES CITOYENS

Parallèlement à l'évolution du rôle de l'Etat, la contribution des citoyens dans la gestion des affaires publiques s'est aussi graduellement transformée dans le temps.

Au 19ième siècle, à l'intérieur d'institutions publiques très décentralisées, les citoyens et les groupes (corporations et autres) ont reçu de l'Etat de nombreux pouvoirs. Les citoyens étaient même invités à constituer les organismes de gestion conçus par l'Etat, organismes dotés des pouvoirs de décision dans leur secteur d'intérêt. A ce moment, le Conseil de l'agriculture ou le Conseil de l'instruction publique, par exemple, regroupant des gens et des notables des différents milieux, avaient beaucoup de latitude pour exercer leurs activités. Le mécanisme de contrôle, privilégié par l'Etat à cette époque, était "l'inspection" périodique pour vérifier la bonne utilisation des pouvoirs confiés à des entités locales ou régionales.

Au cours de la première moitié du 20ième siècle, des éléments de décentralisation et de centralisation se confondaient au moment de confier les pouvoirs de gestion des affaires publiques. Des sociétés publiques, telles la Commission des eaux courantes et la Régie des eaux du Québec, souvent très indépendantes, étaient chargées de l'exécution des politiques dans des grands secteurs d'activités. Les citoyens et surtout les groupes intéressés participant à la direction de ces organismes étaient néanmoins choisis par le gouvernement. A cette époque, les autres organes de consultation et de participation, auprès des organes de décision, ont pratiquement disparu, la nécessité de mécanismes supplémentaires de participation se faisant moins sentir.

Après 1960, la mise sur pied de conseils associés aux ministères importants (conseils supérieurs, conseils consultatifs), de même qu'aux organismes régionaux de développement a permis de réhabiliter quelque peu le rôle des citoyens dans la gestion de la "res publica". Un souci de consultation est présent dans les institutions, particulièrement pour les besoins de la planification. Toutefois, les citoyens participant aux travaux de ces organismes consultatifs sont dans certains cas peu représentatifs des intérêts de la collectivité, étant nommés par les hommes politiques ou délégués par les corps intermédiaires officiellement constitués.

Récemment, on a vu se multiplier rapidement les mécanismes de consultation directe des citoyens sur les décisions de l'Etat: tournées régionales de consultation, audiences publiques, commissions parlementaires, commissions d'enquêtes, etc. Toutes les politiques de l'Etat (énergie, éducation, affaires culturelles, assurance automobile,...) ont été ouvertes à la critique des citoyens par la voie de ces mécanismes de consultation. En outre, plusieurs nouveaux organismes structurés de consultation ont été mis sur pied dans les dernières années, regroupant des citoyens de tous les milieux et de tous les secteurs d'intérêt¹. La volonté d'intégration des citoyens à la gestion des affaires publiques, du moins au niveau de la consultation institutionnalisée, apparaît donc clairement.

¹ Alain Baccigaluppo, "L'administration consultative au Québec", La Revue Administrative, Paris, no. 178, (juillet-août 1977), pp. 409-420.

1.3 LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT

La préoccupation de la qualité de l'environnement étant assez récente, l'on ne peut tracer l'évolution parallèle de l'implication des citoyens sur la question précise de la protection de leur milieu de vie. Au 19ième siècle et au début du 20ième, l'Etat était presque absent du secteur de la protection des ressources et de l'environnement. Cette responsabilité revenait aux individus ou aux corporations chargées de l'exploitation des ressources. Quelques mandats étaient toutefois confiés à l'Etat, par le biais de législations concernant, par exemple, l'hygiène publique. Les citoyens, ayant délégué leur responsabilité de protection à l'Etat, restaient tout de même présents à l'intérieur d'organismes publics tels le Conseil de l'hygiène publique, créé en 1887, ou la Commission des eaux courantes, instituée en 1910.

La véritable prise en charge par l'Etat du secteur "environnement" (politiques de la lutte contre la pollution, mesures de protection de l'environnement) n'a été effectuée au Québec qu'au cours des années '70 avec l'adoption de la Loi de la qualité de l'environnement et la création des Services de protection de l'environnement du Québec. A ce moment, on a aussi institutionnalisé le recours à la consultation des citoyens, par la création du Conseil consultatif de l'environnement du Québec. Toute l'expérience québécoise en matière de contribution des citoyens à la protection de l'environnement se trouve ainsi confinée à une très courte période de temps, période que nous analyserons en détails pour en dégager les informations utiles à l'élaboration des mécanismes éventuels de participation. Les grandes lignes de cette analyse sont reprises schématiquement au tableau 1.2 décrivant les principaux degrés de participation des citoyens ayant été expérimentés au Québec jusqu'à maintenant. Chacune des grandes étapes mérite néanmoins des explications supplémentaires.

Tableau 1.2: Evolution du degré de participation des citoyens à la protection de la qualité du milieu au Québec.

Implication des citoyens	Mesures législatives	Modalités administratives	Type de participation
Délégation de pouvoirs par l'Etat en faveur d'organismes de gestion dont les membres sont puisés dans le corps social.	Lois et règlements de l'hygiène publique	Conseil de l'hygiène publique	Représentants des citoyens nommés par l'Etat au sein de l'organe de gestion.
	Lois et règlements de la qualité de l'environnement	Conseil consultatif de l'environnement	Représentants des citoyens nommés par l'Etat; possibilité de recours direct aux citoyens
Recours direct aux citoyens par les autorités	Lois et règlements concernant les évaluations environnementales	Bureau des audiences publiques ¹	Expression spontanée ou organisée des citoyens, de leur propre initiative ou sur la demande des autorités

¹ Voir Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement, (L.Q. 1978.c.64)

a) La délégation des responsabilités

Au début de la prise de conscience par les citoyens des problèmes de l'environnement, les autorités gouvernementales ont été amenées, suite aux pressions sociales, à exercer les pouvoirs qui leur étaient confiés par le mécanisme électoral, à effectuer des opérations de surveillance et de contrôle face aux menaces grandissantes de dégradation du milieu. Cette exigence collective de sauvegarde de l'environnement a donné lieu à l'adoption de certaines mesures législatives,

- d'abord précises concernant certaines menaces évidentes à la qualité du milieu, telles la Loi de l'hygiène publique et les Règlements provinciaux d'hygiène;
- par la suite, beaucoup plus globales pour appuyer les exigences des citoyens quant à la protection de leur milieu de vie. La Loi de la qualité de l'environnement, loi-cadre définissant des pouvoirs très généraux, reconnaissant au ministre délégué à l'Environnement des pouvoirs étendus de réglementation.

Par le biais d'une telle législation à incidence environnementale, les gouvernants se voient confier la responsabilité de veiller au respect de la qualité de l'environnement. La présence d'un conseil consultatif auprès du ministre permet à des représentants des citoyens ou des groupes organisés de s'exprimer sur la façon dont le ministre

s'acquitte de cette tâche. Dans le cadre de cette législation, les autorités gouvernementales procèdent à la normalisation des exigences de qualité du milieu et surveillent les intérêts de la collectivité en matière de qualité de l'environnement, sans néanmoins devoir recourir directement aux citoyens.

b) Le besoin de recours direct

L'absence d'expression directe et périodique des citoyens, de même que la détérioration, malgré tout constante, de la qualité du milieu forcent ces derniers à exercer des pressions de plus en plus intenses pour s'assurer de contrôles plus efficaces. C'est ainsi que l'Etat a été amené à rendre progressivement obligatoire les procédures d'évaluation des répercussions environnementales des projets. Les mesures correctives s'avérant, en définitive insuffisantes, l'Etat veut connaître les conséquences des interventions humaines sur le milieu, avant leur réalisation. Cette mesure permet aux citoyens de protéger leur milieu de vie par un meilleur contrôle de la qualité des actions, contrôle confié aux organes de l'administration. Néanmoins, les citoyens ne participent pas encore de façon directe et continue à ce processus d'évaluation de la qualité environnementale des actions humaines. Pour le moment, seuls les experts prennent vraiment en charge les évaluations environnementales.

Cette lacune, ressentie à la fois par les responsables gouvernementaux des processus d'évaluation et par les citoyens sensibilisés, a donné lieu à des réactions complémentaires de parts et d'autres. Les responsables gouvernementaux de l'évaluation ont alors consenti à procéder en cours d'évaluation à une consultation des personnes ou des groupes concernés par l'action évaluée. La population, de la sorte intégrée à un processus de nature scientifique et centralisée, peut dorénavant

exprimer ses vues sur la question, le plus souvent sous forme d'interrogations ou d'inquiétudes. Cette sophistication ou ce raffinement du processus de contrôle des actions humaines constitue certes un progrès car les préoccupations sociales, jusqu'ici grossièrement analysées, deviennent, par cette étape de la consultation, plus explicites et mieux formulées car elles sont exprimées par ceux-là mêmes qui les vivent ou qui sont appelés à en rendre compte.

De la part des autorités gouvernementales, cette recherche de la collaboration des citoyens a pris plusieurs formes:

- des efforts multiples sont tentés pour intégrer de quelque façon que ce soit la population au processus d'évaluation environnementale;
- la mise sur pied de mécanismes de consultation des citoyens à l'intérieur des ministères de l'environnement (bureau des audiences publiques, commissions environnementales,...);
- la tentative de développer chez les citoyens un sentiment de responsabilité à l'égard de la protection de la qualité du milieu (6 millions d'inspecteurs...);

- l'instauration de multiples programmes destinés à favoriser les initiatives des citoyens pour l'amélioration de leur milieu de vie (protection de la nature, projets scolaires,...);
- le recours à des programmes d'information et de sensibilisation des citoyens aux exigences de la qualité de l'environnement (spectacles, éducation aux adultes,...)
- la mise à la disposition des citoyens de ressources financières et techniques pour leurs contributions à l'évaluation des problèmes et des projets (projet contre-publicité...);
- l'introduction dans les programmes éducatifs des sujets relatifs à l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Les citoyens, désirant être concernés plus directement et aspirant à contrôler davantage le développement qui se poursuit irrémédiablement sur leur territoire, ont cru bon pousser encore plus loin leurs exigences en matière de contrôle de la qualité environnementale des actions. Cette volonté populaire a alors conduit à la modification du contrôle environnemental dans le sens d'une plus grande intégration des citoyens au processus d'évaluation.

Les exigences des citoyens ont aussi revêtu plusieurs aspects:

- demandes pressantes de participer à la prise de décision quant aux projets ayant des incidences dans leur milieu de vie;
- multiplication des groupes de citoyens en réactions à chacun des grands projets;
- remise en question des avis et des positions adoptées par les responsables gouvernementaux de la protection de l'environnement relativement à certains projets;
- pressions pour l'obtention d'audiences publiques afin de permettre la confrontation des vues des promoteurs, des technocrates et des citoyens.

c) L'antichambre de la participation

La contribution des citoyens au contrôle environnemental, sous la forme de consultations au cours du processus d'évaluation des répercussions environnementales, est en voie d'être définie et articulée à l'intérieur des ministères de l'environnement. La dimension sociale du contrôle environnemental devrait ainsi être formalisée et institutionnalisée à court terme, puisque les procédures de consultation du public sont en voie d'être introduites dans les processus d'évaluation. Ainsi, l'on pourrait affirmer que la consultation est l'antichambre de la participation.

Le désir de participation des citoyens, se traduisant dans un premier temps par des mécanismes de consultation à l'intérieur du contrôle environnemental, ne peut que déboucher sur une participation plus directe et plus globale à l'évaluation de la qualité des actions humaines. C'est là l'essence même du contrôle de la qualité des actions par les citoyens. Pour la population, ce contrôle supplémentaire de qualité viendra compléter le travail des spécialistes de l'environnement. Les préoccupations des citoyens, les incidences sociales des projets, ainsi que les dimensions régionales et locales pourront être évaluées dans le cadre d'un contrôle complètement pris en charge par les citoyens, un contrôle sociétal ou populaire.

Sous le poids d'une opinion publique désormais plus vigilante et plus exigeante, ce contrôle démocratique et diversifié ne peut que s'instaurer graduellement et permettre à la population de se prononcer sur toutes les étapes de la réalisation d'un projet. L'instauration de ce contrôle, en s'ajoutant aux contrôles économiques, juridique et environnemental, aura aussi comme effet secondaire de redonner confiance aux citoyens dans les processus de planification et de prise de décision.

L'implication des citoyens dans les mécanismes de contrôle de la qualité des actions est donc l'aboutissement inévitable de l'évolution de la gestion de l'Etat, présentée ici. A la centralisation courante, les citoyens réagissent en demandant plus de pouvoirs. A la bureaucratiation, les citoyens répondent par la prise en charge des décisions qui les concernent. A la spécialisation, les citoyens substituent la considération de tous les aspects des questions dans leurs revendications. Il ne reste qu'un pas à faire pour affirmer qu'à une société profondément organisée et contrôlée par l'Etat, les ci-

toyens voudront opposer une société autogestionnaire dont les modes d'organisation soient moins aliénants.

" Une société autogestionnaire est une société qui s'institue et se construit d'elle même (...) "¹

¹ Pierre Rosanvallon, L'âge de l'autogestion, Paris, Editions du Seuil, 1976.

CHAPITRE 2

L'EXPRESSION SOCIALE DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT

Depuis toujours, avant leur concrétisation dans le temps et dans l'espace, les actions humaines ont passé à travers plusieurs filtres destinés à en garantir la qualité à tous les points de vue; ces filtres sont de natures économique, technique, sociétale, écologique et politique. Avec l'amélioration des connaissances scientifiques et techniques permettant une meilleure perception des facteurs en jeu et avec l'augmentation de la prise de conscience sociale assurant une expression plus large des besoins des citoyens, la nature des mécanismes de contrôle des actions humaines a largement évolué au cours des dernières années. Les méthodes de contrôle se sont aussi considérablement raffinées, au point qu'il est maintenant possible d'explicitier les divers contrôles et leur rôle dans l'élaboration et la réalisation d'actions humaines de qualité.

2.1 LES ACTIONS HUMAINES SONT CONTROLEES

Toutes les actions humaines, que ce soit les politiques (sciences, énergie, aménagement, agriculture...) et les programmes (aide à l'industrie, relance économique, développement régional, allocations familiales...) gouvernementaux, ou les projets publics et privés d'intervention dans le milieu (ports, routes, parcs industriels, développements résidentiels,...), subissent une série de contrôles avant de prendre leur forme définitive. L'approche systémique permet de considérer en système tout le processus d'élaboration d'une action, de son origine à la phase finale de son exécution.

Ainsi, par exemple, dans le cas de la mise en place d'un programme de conservation de l'énergie, plusieurs étapes doivent être effectuées pour passer de l'idée à la pratique. Très sommairement, l'on peut énumérer les actions indispensables pour réaliser l'idée du programme:

1. Avoir l'idée de mettre en place un programme de conservation de l'énergie,
2. Référer à la politique nationale de l'énergie pour déterminer l'opportunité d'un tel programme,
3. Faire l'inventaire et l'évaluation des mesures de conservation susceptibles de constituer le programme,
4. Effectuer le choix des mesures les plus pertinentes,
5. Etudier les modalités de mises en place de telles mesures de conservation,
6. Mesurer les effets (énergétiques, écologiques, sociaux, économiques) de ces mesures,
7. Mettre au point les structures et établir les budgets nécessaires pour entreprendre le programme,
8. Inventorier les ressources actuellement disponibles pour assurer la réalisation du programme,
9. Publier le programme de conservation, ainsi que les mesures proposées et leurs effets de toute nature.

L'on constate que l'action principale projetée suppose toute une séquence d'actions, certaines incluant des contrôles internes de qualité (évaluation des effets, évaluation des mesures de conservation,...). Ces actions, constituant le système des actions destinées à mettre en place un programme de conservation de l'énergie, ne suffisent pas encore à la réalisation du programme. Ce dernier devra passer par certains mécanismes de contrôles extérieurs, ne constituant pas des actions spécifiquement reliées au programme de conservation lui-même. L'évaluation des répercussions environnementales du programme, l'acceptation par les consommateurs des mesures de conservation suggérées, et une décision favorable des autorités politiques au sujet du programme proposé restent des étapes à franchir, sans quoi un tel programme ne verra jamais le jour.

Une action humaine, pour parvenir à maturité, entraîne donc la mise en place de toute une gamme d'autres actes secondaires dépendant de l'action première. Toutes les opérations ponctuelles nécessaires peuvent être associées en système organisé autour de cette action centrale. De plus, le choix des opérations naturellement reliées à l'action centrale dépendra d'activités, de situations et d'autres événements qui ne sont pas directement reliés à l'action centrale; cet ensemble constitue l'environnement du système d'action. De cette interprétation, en système, de l'accomplissement des actions humaines découlent deux types de contrôles, définis selon leur situation par rapport à l'action centrale: les contrôles internes et les contrôles externes.

A l'intérieur même d'un système d'actions, les promoteurs s'imposent une grande variété de contraintes et de règles à respecter pour s'assurer de l'efficacité et de la pertinence de leurs actions. Ces contrôles sont internes par rapport au système de l'action projetée. La nature de ces contrôles est très diverse, dépendant de l'action en cause.

Le contrôle interne ou endogène de la qualité d'une action, ou d'un système d'actions, est une opération issue et entretenue par les promoteurs, visant à confronter les objectifs de l'action, ou du système d'actions, aux exigences de l'entreprise à l'intérieur de laquelle le promoteur intervient.

Cette approximation de l'opération des contrôles internes par un promoteur reste très sommaire, et devra être suivie d'une définition plus précise. Le contexte économique, le développement technologique et l'appareil juridique sont les principaux guides dans l'établissement de ces contrôles internes (ou endogènes) de qualité. Ainsi, avant d'entreprendre une action particulière, un entrepreneur doit s'assurer

- . que son projet s'inscrit dans les limites des législations actuelles ou prévues;
- . que son projet sera réalisé avec la meilleure technologie présentement disponible;
- . que son projet s'avèrera rentable du moins selon les principes économiques généralement retenus.

Ces contrôles sont évidemment pris en charge par le promoteur puisque le succès de l'action projetée en dépend. Un projet illégal, non rentable et technologiquement dépassé ne peut être viable; tel que conçu, le projet ne peut ainsi satisfaire les exigences de qualité du promoteur.

A l'extérieur d'un système d'actions, dans l'environnement de ce dernier, plusieurs contrôles viennent aussi garantir la qualité des actions projetées. Les contrôles externes ou exogènes de qualité, pour leur part, échappent aux promoteurs; ils sont le fait d'autres segments de la société, par exemple les technocrates, les politiciens, ou les citoyens eux-mêmes.

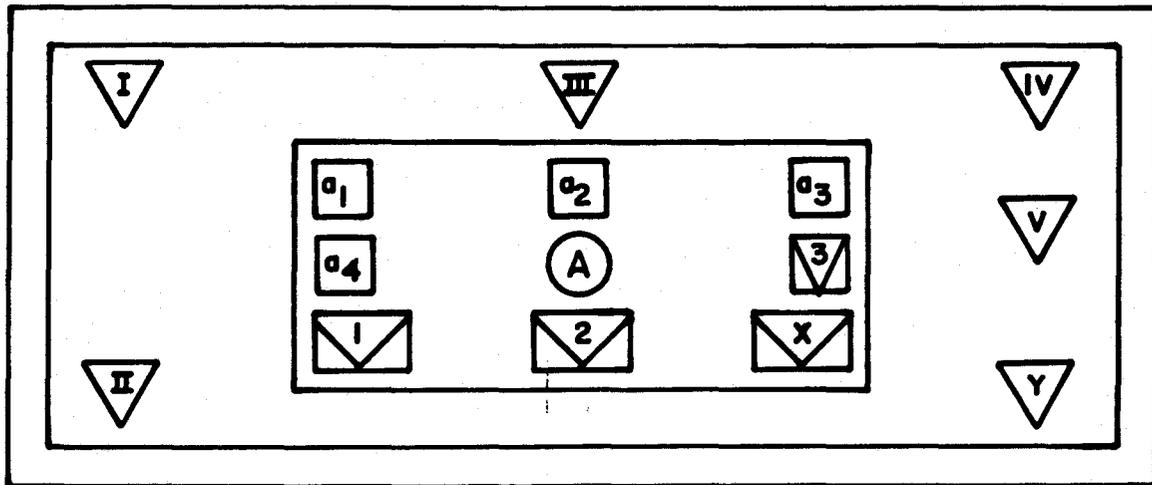
Le contrôle externe (ou endogène) de la qualité d'une action, ou d'un système d'actions, est une opération issue et entretenue par différents acteurs sociaux, visant à confronter les objectifs de l'action, ou du système d'actions, aux intérêts des groupes ou des organismes à l'intérieur desquels ces acteurs évoluent.

Ces contrôles peuvent, par conséquent, être de plusieurs ordres, quoique d'inégale importance. Une analyse sommaire permet de se rendre compte que le contrôle environnemental (évaluation des répercussions environnementales) et le contrôle sociétal (participation des citoyens aux décisions de l'Etat) sont, parmi les contrôles exogènes effectués sur les intentions d'agir, ceux qui véhiculent l'expression des priorités sociales. L'on s'attachera surtout à préciser ces derniers, bien qu'il sera nécessaire de s'attacher à démontrer l'existence d'un autre contrôle exogène, soit le contrôle politique.

Une fois arrêtée et explicitée l'intention d'agir d'un promoteur, les mécanismes de contrôles s'amorcent d'eux-mêmes, selon les effets anticipés sur l'environnement de l'action projetée. Ainsi, si des conséquences écologiques néfastes sont à craindre, le processus d'évaluation environnementale sera engagé par les organismes responsables. Si l'ordre social

est menacé, les citoyens entreprendront une action collective de manière à modifier, voire à bloquer complètement le projet. Enfin, si l'équilibre des forces politiques risque d'être perturbé, les hommes politiques se serviront de leur pouvoir de décision pour interdire complètement l'action projetée, ou pour imposer au promoteur les modifications nécessaires.

Il est possible d'illustrer schématiquement la représentation systématique d'un système d'actions et de son environnement. Bâtie autour de l'action principale, la figure 2.1 présente le système d'actions et son environnement dans lesquels on retrouve, entre autres actions associées, les contrôles de qualité endogènes et exogènes. Cette figure ne vise pas à relier les diverses composantes de façon logique ou chronologique. Ces liens devront néanmoins être explicités plus loin pour comprendre le fonctionnement ou l'évolution du système d'actions.



-  : Action humaine centrale
-  : Actions associées
-  : Actions associées
-  : Contrôles endogènes de qualité
 - 1. économique
 - 2. technologique
 - 3. juridique
 - X. autres

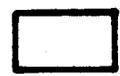
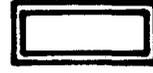
-  : Système des actions
-  : Environnement du système d'actions
-  : Contrôles exogènes de qualité
 - I écologique
 - II sociétal
 - III politique
 - Y autres

Figure 2.1: Le système des actions humaines

2.1.1 UN JEU DE CONTROLES

Précisons dès maintenant l'étroite corrélation des contrôles endogènes et des contrôles exogènes. D'une part, plus les contrôles exogènes sont contraignants, plus les contrôles endogènes sont sévères. D'autre part, lorsque les contrôles endogènes sont suffisants pour assurer une intégration adéquate de l'action projetée dans l'environnement, les contrôles exogènes sont modérés. L'évolution des contrôles économiques endogènes et exogènes peut servir d'illustration à ces principes. Dans un contexte économique favorable, les contrôles effectués à l'intérieur des entreprises face à des actions à entreprendre deviennent relâchés, forçant alors les institutions économiques à resserrer les dispositifs de contrôle destinés à protéger la santé économique de l'ensemble de la société; les lois antitrusts sont une expression de cette tendance au renforcement des contrôles exogènes. Au contraire, dans un contexte économique difficile, les entreprises doivent évaluer sévèrement leur marge de manoeuvre en rapport avec leurs projets alors que les institutions tendront plutôt à relâcher leurs contrôles pour favoriser les initiatives dans un souci de relance économique. *Ainsi, dans le temps, les contrôles endogènes de qualité des actions projetées s'ajustent sur les contrôles exogènes, et réciproquement.* Le processus de choix et l'adoption des contrôles, tant internes qu'externes, reste très mobile et très dynamique sous l'effet des influences réciproques. A court terme, des contrôles exogènes apparaissent pour pallier les lacunes des mécanismes de contrôles internes. Ceci a pour effet d'imposer aux promoteurs des actions de nouvelles règles et, souvent, d'introduire des délais dans la réalisation des actions. L'on comprend alors l'intérêt des promoteurs à

"internaliser"¹ le plus tôt possible ces nouveaux contrôles dans leur propre système d'actions, de façon à en contourner les inconvénients. On assiste par la suite à un relâchement graduel des mécanismes de contrôles exogènes, rendus désuets devant l'adaptation des promoteurs aux nouvelles exigences.

Il n'est donc pas impensable d'envisager, à moyen terme, l'abandon progressif des contrôles exogènes de la qualité écologique des actions projetées, alors qu'actuellement l'on cherche à développer et à affermir ces mêmes contrôles! Il suffit que les promoteurs réagissent à l'addition des procédures d'évaluation des répercussions environnementales de leurs projets, procédures menées par des instances extérieures à leur entreprise, par un recours à des mécanismes d'évaluation analogues à l'intérieur même de leur structure propre, pour rendre inutile un appareil lourd de contrôle environnemental.

¹ internaliser: intégrer dans un système donné des éléments provenant de l'extérieur du système considéré ou appartenant à un autre système.

2.1.2 " A PRIORI"

Avant d'élaborer davantage sur la nature et le fonctionnement des mécanismes de contrôles endogènes et exogènes des actions, il est nécessaire de souligner une distinction qui, à cause de son évidence, risque d'être oubliée: les contrôles de qualité dont il est ici question concernent les intentions d'agir, et non pas les résultats des actions, une fois leur réalisation complétée. *Le contrôle de la qualité des actions projetées vient avant l'action: c'est un contrôle "a priori".* Théoriquement, un projet pourrait être réalisé, sans considérations de ces contrôles préalables de qualité.

Cependant, d'autres mécanismes de contrôles incitent les promoteurs à éviter un tel empressement. Ces derniers visent non pas les intentions des promoteurs, mais les résultats concrets de ses actions: ce sont des contrôles "a posteriori", effectués après l'action. Le contrôle judiciaire est peut-être le plus évident de ces mécanismes. Une action illégale sera réprimée, jugée et punie par la société. Ces contrôles des résultats des actions, par leur sévérité plus ou moins grande, forcent donc les promoteurs à évaluer avec plus d'attention leurs intentions, avant d'agir. Oublier cette distinction entre les contrôles préalables et les contrôles postérieurs à l'action ne ferait qu'ajouter de la confusion à l'explication des mécanismes de contrôles de qualité. Il n'est pas nécessaire, dans le cadre de la présente étude, de développer davantage les contrôles postérieurs à l'action, puisque l'évaluation des répercussions environnementales est préalable à l'action.

Un exemple peut faciliter la compréhension de cette distinction: une modification au contrôle judiciaire (contrôle postérieur) des résultats d'une action, se répercute sur le contrôle interne antérieur, de nature juridique. L'exemple du recours judiciaire collectif est significatif. Cette mesure permet aux citoyens l'action de groupe ou collective. La formule est explicitée par Descôteaux et Denis (1978):

" La formule de "class action" où une seule personne peut agir au nom d'un groupe d'individus présentant tous un intérêt suffisant et commun, et ce, sans être détentrice d'un mandat explicite, a l'avantage de procurer une plus grande efficacité puisque d'une part, les frais sont partagés et, d'autre part, le jugement a une portée beaucoup plus vaste. Cette procédure permet en outre à un individu qui subit des dommages causés par le rejet des substances toxiques dans l'environnement d'invoquer en tout temps un jugement obtenu par un autre justiciable, si bien sûr son intérêt est identique à ceux qui ont obtenu le jugement."

Cette formule qui permet de plaider par personne interposée, présente l'avantage de rendre moins onéreuses les procédures et de rendre plus accessible le recours légal en permettant un rapport de force (population vs pollueur) plus égal. En effet, ce contrôle exercé à posteriori réussira tout au plus à faire réparer les dommages subis par les citoyens.

Toutefois, la crainte pour un promoteur d'être poursuivi en justice l'incite à concevoir des actions dont les effets sur l'environnement seront négligeables; dans ce sens, le système de contrôle à priori devient plus efficace. Mais cette crainte, précisons-le, n'est pas pour le moment une barrière à l'exécution désordonnée (sur le plan environnemental) d'une action, car les sanctions sont faibles et préférées parfois à la modification de l'action elle-même en fonction des conditions minimales de respect de la qualité de l'environnement. Dans ces circonstances, et tant que, d'une part, le cadre normatif ne sera pas plus contraignant et, d'autre part, que le système judiciaire ne sera pas davantage craint, l'action collective est sûrement une pression de poids pour l'exercice du contrôle juridique a priori de la qualité des actions humaines projetées par un promoteur.

2.1.3 PAR DES CONTROLES INTERNES

Les contrôles internes ou endogènes de qualité peuvent être définis de la façon suivante:

Ensemble des règles utilisées par un organisme pour critiquer les modalités de réalisation d'une action projetée, et de mesures servant à vérifier le degré de satisfaction potentiellement atteint lors de la réalisation de ces actions.

Les promoteurs, par la mise en place des contrôles internes de qualité, visent essentiellement à assurer la cohésion interne de l'entreprise qui aura à réaliser l'action, de même qu'à profiler l'action projetée aux caractéristiques de son environnement. Les contrôles internes de qualité cherchent aussi à maximiser l'efficacité de l'action projetée sur tous les plans. Selon les valeurs et les intentions des promoteurs, ces contrôles peuvent être différents. L'action pensée par le promoteur sera valable pour lui en autant qu'elle répond à certains critères découlant des objectifs des contrôles. La faisabilité technique, la rentabilité économique et la légitimité juridique sont quelques exemples de critères souvent choisis pour l'évaluation interne de la pertinence des actions projetées. L'intention d'agir du promoteur se transformera ainsi en action retenue pourvu que les résultats de ses propres évaluations de qualité soient satisfaisants pour lui.

Les contrôles de qualité, généralement assumés par le promoteur lui-même, sont principalement de natures économique, technique et juridique. Malgré que le contexte économique évolue en dehors, c'est-à-dire indépendamment de l'entreprise elle-même, le promoteur analyse la dimension économique de son action avant de l'entreprendre. De la même façon, il doit faire appel à la

technologie la plus récente et la plus adéquate, sans quoi il risque d'être vite dépassé par un autre promoteur du point de vue de l'efficacité. La plupart du temps, la technologie n'est pas développée à l'intérieur de l'entreprise; toutefois, ce contrôle reste interne puisque personne ne peut forcer un promoteur à choisir un niveau technologique donné. L'ensemble des lois et des règlements touchant l'action projetée est aussi considéré à l'intérieur du système d'action, puisque les actions illégales sont découragées au moyen de sanctions sur les résultats.

Le point commun de tous ces contrôles, il faut peut-être le souligner, réside dans la responsabilité d'application de tels contrôles: le promoteur en assume lui-même les modalités et l'exécution. Aucune instance extérieure n'a précisément pour mandat d'effectuer ou de voir à l'exécution des contrôles endogènes. Seules des mesures de dissuasion touchant les résultats de l'action, après la réalisation, et le jeu normal d'élimination des projets mal conçus jouent en faveur de la prise en charge des contrôles de types économique, juridique, technologique ou autres par le promoteur lui-même.

a) Le contrôle économique de qualité

Parmi les méthodes de contrôle économique de la qualité des actions projetées, les analyses coûts-efficacité et les analyses bénéfices-coûts constituent les contrôles de qualité les plus courants. Si les coûts s'avèrent injustifiés en rapport avec le rendement escompté ou en rapport avec les bénéfices anticipés, l'action n'aura sûrement pas lieu pour des raisons économiques. Le contrôle économique de la qualité des projets a déjà une longue histoire. Plusieurs méthodes ont été mises à l'essai au cours des dernières décennies. S'il est une difficulté à ce chapitre, c'est que jusqu'à récemment toute l'attention des promoteurs était concentrée sur ce seul contrôle de qualité sans considération des autres facettes de la qualité d'une action.

b) Le contrôle technologique de qualité

La disponibilité et la qualité des moyens technologiques de concrétiser l'action seront aussi évaluées par le promoteur. Une technologie trop lourde, trop complexe, non sécuritaire ou inadéquate suffit à bloquer la réalisation de l'action. L'évaluation technologique constitue d'ailleurs un domaine très avancé du point de vue méthodologique¹. Pour ne retenir qu'un exemple, mentionnons la démarche méthodologique en sept phases mise au point par l'"OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY (MITRE CORPORATION)"². Les sept phases de l'évaluation technologique alors proposées sont les suivantes:

1. Définir le travail d'évaluation,
2. Décrire les technologies concernées par l'étude,
3. Formuler des hypothèses sur l'état de la société,
4. Identifier les zones d'incidence,
5. Procéder à une première analyse des incidences,
6. Identifier les options possibles pour les actions à mener,
7. Achever l'analyse des incidences.

Dans le même ordre de préoccupations, une grande variété de méthodes permettent de percevoir au préalable les risques associés à l'utilisation d'une technologie et les résultats prévisibles de l'utilisation de cette technologie. Certaines méthodes présentent un intérêt tel que l'on gagnerait à s'en inspirer pour l'évaluation des autres facettes de la qualité des actions humaines projetées.

¹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques, La société et la maîtrise de la technologie, Paris, OCDE, 1973, 450 p.

² Ibidem

c) Le contrôle juridique de qualité

Quelle que soit l'intention d'agir du promoteur, l'action envisagée doit être élaborée à l'intérieur de limites fixées par les législations existantes. Aucun organisme à vocation strictement juridique ne s'assure de la considération de ces aspects, au stade de l'élaboration de l'action. Il est, par conséquent, dans l'intérêt du promoteur de procéder à ce type de contrôle. Des spécialistes à la solde des entreprises (contentieux ou consultants extérieurs) se chargent alors de fixer les balises juridiques à l'action proposée. Un inventaire continu des lois et des règlements de même que la description de l'action projetée en termes compatibles avec ces derniers, constituent les principales étapes du contrôle juridique de la qualité des actions.

d) Autres contrôles endogènes

D'autres contrôles internes peuvent s'ajouter aux cas cités, en fonction de l'action projetée, du système complet des actions associées et de l'environnement du système d'actions. L'évaluation de la disponibilité en ressources humaines bien préparées pour effectuer l'action projetée est un premier exemple de ces contrôles. La possibilité d'obtenir des ressources financières à bon compte pourrait aussi devenir un contrôle de qualité susceptible de freiner l'initiative de l'action projetée. Le choix de l'époque retenue pour la mise en oeuvre d'une action anticipée peut de la même manière contribuer à influencer l'acceptabilité d'une action: les circonstances favorables peuvent disparaître lors du moment choisi pour la réalisation de l'action.

On peut donc le constater, il existe bon nombre de contrôles internes dont le promoteur doit tenir compte. Evidemment, bien que ces contrôles soient présents et perçus comme une contrainte, il n'en demeure pas moins qu'ils con-

tribuent, tout en ne possédant pas selon les types de projets la même importance, à l'obtention de la qualité recherchée par le promoteur.

2.1.4 PAR DES CONTROLES EXTERNES

Il convient aussi de définir la notion de contrôle externe ou exogène de qualité:

Ensemble des règles de comportement que les organismes doivent respecter pour inscrire leurs actions dans un ordre social identifié, et critères de référence servant à vérifier la compatibilité d'actions projetées avec le milieu dans lequel elles s'insèrent.

Dans un même milieu, plusieurs agents de la société - en même temps les intervenants dans l'environnement du système d'une action projetée - peuvent effectuer des contrôles de façon à faire respecter l'intégrité des relations des hommes entre eux et des relations des hommes avec leur milieu de vie. Ainsi, cherchent-ils non seulement à minimiser les perturbations engendrées par une action prévue, mais aussi à augmenter les retombées positives de telles actions sur la collectivité toute entière.

Les contrôles externes de qualité sont pris en charge par un groupe ou l'autre de la société, selon son domaine de préoccupation majeur. Les hommes politiques s'assureront de la "désirabilité" politique des actions envisagées; les experts surveilleront les effets des actions projetées sur la qualité du milieu ou sur la qualité de la vie; les citoyens voudront faire valoir leur perception de l'acceptabilité des projets; les nations voudront obtenir les

garanties de préservation de leur culture,... Ces volontés diverses se traduisent par autant de mécanismes de contrôles de la qualité des actions correspondant aux multiples facettes de l'environnement du système d'actions: contrôle politique, contrôle écologique, contrôle sociétal, contrôle culturel,...

Développer chacun de ces mécanismes dépasserait largement le cadre du présent travail. Force est de faire un choix pour ne retenir que les contrôles les plus pertinents à notre étude. Une analyse sommaire du contexte social actuel permet d'avancer une hypothèse de hiérarchie entre les contrôles. En principe, un projet, pour devenir réalité, doit d'abord passer l'épreuve de l'évaluation environnementale, puisque toute action a des répercussions sur le milieu (positives ou négatives, anticipées ou imprévues,...); par la suite, le consentement populaire est une condition préalable à l'expression d'une volonté politique dans le sens de l'action proposée. Les contrôles exogènes qui nous intéressent davantage à cause de leur importance dans le contexte actuel sont donc: le contrôle environnemental et le contrôle sociétal (ou populaire) de la qualité des actions humaines. Bien que notre intention ne soit pas de le développer ici, le contrôle politique de la qualité des intentions d'agir est toujours présent. Une décision politique précède toujours la réalisation d'une action humaine.

a) Le contrôle environnemental de la qualité des actions

Le contrôle environnemental de la qualité des actions se traduit par les différents processus d'évaluation des répercussions environnementales (E.R.E.) ou des impacts écologiques (E.I.E.), mis en place par les administrations gouvernementales pour diminuer les effets indésirés des actions humaines sur la qualité du milieu, et, par là, sur les conditions de vie de l'homme. Des actions de plus en plus nombreuses en rapport avec l'industrialisation et l'urbanisation sont visées par ces procédures d'évaluation.

De plus en plus, une meilleure compréhension des processus écologiques en cause, de même que la clarification de l'objet des contrôles environnementaux de qualité tendent à améliorer sensiblement les divers processus de contrôles, et à préciser les rôles des agents impliqués par leur opérationnalisation. On peut donc s'attendre à voir ces contrôles se raffiner davantage au cours des prochaines années, par son passage de balbutiement du début à une définition complète et cohérente du processus¹.

Une conception plus précise de la contribution des citoyens au sein du processus de contrôle environnemental pour la détermination des priorités sociales, autant en termes de besoins d'utilisations des ressources, qu'en termes d'exigences de qualité du milieu, viennent aussi en améliorer l'efficacité globale. L'expérience a démontré que le recours improvisé aux citoyens, et la recherche non systématique des volontés populaires, ont contribué à alourdir le processus d'évaluation environnementale, en ralentissant de façon considérable l'opération jusqu'à la rendre parfois totalement inefficace.

b) Le contrôle sociétal de la qualité des actions

Cet affinement du processus d'évaluation environnementale s'accompagne présentement de l'émergence d'une autre forme de contrôle de la qualité des actions humaines: le contrôle sociétal. On voit s'élargir graduellement la conscience sociale, qui se traduit par un désir des citoyens de pouvoir intervenir directement sur le processus de l'élaboration des actions, dont les conséquences pourraient éventuellement les atteindre.

¹ L'objet des travaux du projet d'étude sur les méthodologies d'évaluation des répercussions environnementales (MERE), en cours de réalisation à l'INRS-Eau, se situe précisément à ce niveau.

Le contrôle sociétal de la qualité des actions humaines vise ainsi la surveillance et la protection des intérêts des citoyens, relativement à la qualité de la vie, les responsables de ce contrôle étant bien sûr les citoyens eux-mêmes. Dans la situation actuelle, ce contrôle prend la forme d'une exigence accrue de participation des citoyens aux décisions les concernant directement ou touchant leur cadre de vie:

" En effet, à un moment où la participation du public à l'élaboration des politiques publiques devient une aspiration de plus en plus générale dans la plupart des pays de l'OCDE, l'effort de prospective pourrait constituer l'un des lieux d'une telle participation."
(OCDE,1976).

Plusieurs tentatives de participation des citoyens ont récemment vu le jour de façon spontanée, non structurée et non nécessairement intégrée aux processus organisés de contrôle de la qualité des actions humaines. De plus en plus nombreuses, les expériences institutionnelles de participation des citoyens se limitent pour le moment à des consultations de toutes sortes aux incidences mal comprises. Trop souvent, on confond la consultation, phase nécessaire dans le cadre d'autres contrôles exogènes, avec le contrôle sociétal en tant que tel. L'exemple des organismes chargés de l'évaluation des répercussions environnementales est très significatif à cet égard. Beaucoup d'efforts sont déployés pour intégrer les citoyens au processus d'évaluation, dans le but de les inciter à infléchir d'une façon ou d'une autre la décision éventuelle. L'on pourrait qualifier ces démarches de "fausses représentations", puisque dans les faits, le véritable apport des citoyens au mécanisme de contrôle environnemental se limite à définir les priorités.

Suite à de telles erreurs, beaucoup de confusion entoure encore le rôle que peuvent assumer les citoyens dans les processus de contrôle externe de la qualité des actions humaines. Une distinction s'impose entre le rôle que peuvent jouer les citoyens en matière de contrôle environnemental et celui qu'ils pourraient exercer comme auteurs du contrôle sociétal. Ainsi, la consultation réalisée dans le cadre de l'évaluation des répercussions environnementales permet d'élargir (ou rétrécir) le champ des possibilités sans que la décision finale ne tienne compte nécessairement de cet élargissement (ou rétrécissement). Par contre, la participation envisagée dans le sens d'un véritable contrôle sociétal (ou populaire) va permettre aux citoyens de faire en sorte que cet élargissement (ou rétrécissement) des possibilités soit pris en compte au moment de la décision. Les détails de l'organisation et du fonctionnement de ces processus seront d'ailleurs développés plus loin.

2.1.5 EN INTERACTION ETROITE

Avec l'évolution des sociétés humaines, les contrôles de qualité des actions humaines changent pour s'adapter aux priorités sociales. Deux mouvements principaux peuvent être dégagés pour décrire la dynamique de l'évolution des contrôles de qualité des actions projetées:

- . la tendance des promoteurs à internaliser le plus possible les contrôles exogènes;
- . l'influence réciproque des deux types de contrôles de qualité dans leur évolution respective.

a) *La tendance à internaliser*

Dans une perspective chronologique, il est concevable d'imaginer une situation originelle où l'instigateur d'une action improvisait littéralement et posait les gestes qu'il croyait les plus adéquats, souvent très intuitivement. Peu à peu, le succès ou l'échec des différentes initiatives ont incité les promoteurs à exercer certaines vérifications avant de se lancer dans l'action. Les sociétés s'organisant davantage, des contrôles se sont peu à peu installés pour assurer la congruence, puis la pertinence des diverses actions envisagées.

Ainsi, un cadre juridique a été mis en place pour baliser les intentions des promoteurs. Très tôt, ces derniers ont réintégré à l'intérieur de leurs propres mécanismes de décision l'évaluation de la norme et du cadre juridique extérieur qui habilite leur action, en se dotant de conseillers et de services juridiques.

De la même façon, l'économie se développant sous des pressions à la fois nationales et internationales, certaines exigences ou contraintes ont été imposées aux promoteurs dans le but de les inciter à inscrire leurs actions dans le sens ou en complément de l'activité économique ambiante. Encore là, les entreprises eurent vite fait de recourir à des groupes d'experts pour analyser les aspects économiques et y adapter l'action envisagée.

L'on constate donc la tendance des promoteurs à prendre en charge les divers contrôles de qualité des intentions d'agir, de façon à faciliter la réalisation des actions qu'ils projettent. Cette tendance s'explique par l'accumulation de multiples retards et la multiplication d'obstacles qui risquent de rendre la réalisation de l'action très aléatoire, s'ils n'ont pas été prévus.

L'objectif du promoteur étant d'abord de réaliser l'action proposée, il a tout intérêt à internaliser progressivement les contrôles exogènes de qualité, de façon à en maîtriser les coordonnées. Cette internalisation des contrôles exogènes, les transformant en contrôles endogènes, ne provoque pas nécessairement le relâchement de la sévérité des contrôles. C'est en fait un transfert de la responsabilité de l'exécution des divers contrôles effectués par les intervenants extérieurs au système d'actions, vers le promoteur lui-même.

b) L'influence réciproque

Le promoteur n'aurait en principe aucun avantage à diminuer la sévérité des contrôles dans divers domaines, puisque ces derniers sont liés à la ratification sociale et politique de ses actions. Une négligence des promoteurs provoquera normalement et à la longue un retour de situation, c'est-à-dire une reprise en charge par des intervenants extérieurs des contrôles de qualité dans certains domaines.

Cette hypothèse souligne une autre dimension de la dynamique de l'évolution des contrôles, soit l'influence réciproque des contrôles internes et des contrôles externes. Cette réciprocity de l'influence peut être traduite par quelques règles:

1. La règle de l'autocensure

- . le resserrement des contrôles exogènes de qualité a pour effet d'inciter les promoteurs à augmenter leurs contrôles endogènes.

2. La règle de la discipline tranquille

- . l'augmentation des contrôles endogènes de qualité a pour effet de diminuer l'insistance de l'Etat ou de la collectivité sur les contrôles exogènes, en nombre et en intensité.

Certaines limites peuvent néanmoins être fixées en rapport avec cette dépendance réciproque des contrôles. D'une part, des contrôles exogènes trop sévères dépasseront l'effet d'autocensure, et risqueront de désamorcer les intentions d'agir, à cause de difficultés jugées insurmontables par les promoteurs. D'autre part, l'absence complète de contrôles exogènes donne lieu à des initiatives anarchiques de la part des promoteurs, souvent au détriment de la cohésion sociale ou du bien-être des citoyens. Dans le système d'actions humaines, l'on assiste, par conséquent, à une recherche continue de l'équilibre entre les contrôles intérieurs au système lui-même, et les contrôles provenant de son environnement.

Dans le temps, cette recherche de l'équilibre se traduit par un poids changeant accordé à chacun des contrôles. Jusqu'à tout récemment, les sociétés développées avaient tendance à considérer les contrôles endogènes comme suffisants pour assurer que le système d'actions soit suffisamment intégré à son environnement. La recherche de la productivité des actions était ainsi privilégiée jusqu'alors par les sociétés, en harmonie avec les buts des promoteurs. L'évolution de la société donnant lieu à la prise en compte du contexte social et à la recherche de cohérence, modifie néanmoins l'enjeu des contrôles de qualité. Les contrôles exogènes, considérés jusque-là comme des contraintes minimales à respecter, sont fortement revalorisés par la collectivité comme gage du maintien de la qualité des actions humaines projetées.

2.2 LES CONTROLES EXOGENES

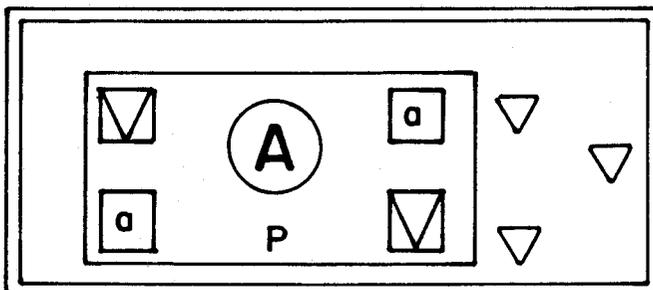
Nous nous attarderons maintenant à comprendre les détails du fonctionnement des contrôles exogènes de qualité jugés précédemment les plus importants :

- le contrôle environnemental ;
- le contrôle sociétal ;
- le contrôle politique.

Les deux premiers contrôles (environnemental et sociétal) seront analysés de façon exhaustive étant donné leur affinité et leur pertinence en rapport avec l'évaluation des effets des actions humaines sur le milieu de vie et la condition humaine. Le contrôle politique, quant à lui, sera expliqué globalement pour bien discerner les diverses étapes du processus de décision face à une action projetée.

2.2.1 DEPENDANT DE L'OBSERVATEUR...

Une bonne compréhension de la nature du système d'actions humaines est nécessaire pour préciser la nature des divers mécanismes de contrôle de qualité des actions projetées. Ainsi, le fait de distinguer les niveaux d'observation ou les situations respectives de différents observateurs procure un éclairage indispensable à cette fin. Un bref rappel du modèle du système d'actions proposé est utile à ce moment-ci.



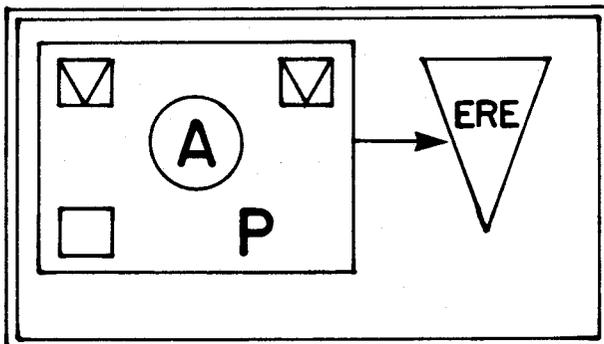
Une action centrale [A] est projetée par un promoteur [P]. Toute une gamme d'actions associées doivent alors être aussi envisagées, dont certains contrôles internes de la qualité des projets [V].

Cet ensemble d'actions constitue le système des actions []. Hors de ce système, dans l'environnement de celui-ci [], d'autres mécanismes sont générés pour contrôler la qualité des actions proposées. Les contrôles externes de qualité [] faisant partie de l'environnement du système d'actions, sont pris en charge par divers intervenants, selon le stade d'avancement du projet du promoteur.

a) *Observateur: serviteur public*

Le premier observateur averti d'une intention d'agir sera généralement un employé de l'Etat, le "serviteur public". Il aura à évaluer le projet du promoteur pour en déterminer la conformité en rapport avec des normes préalablement fixées. Dans ce cas, l'action proposée par le promoteur, après exécution des contrôles endogènes, sera évaluée par les experts, lors du premier contrôle de qualité: le contrôle environnemental. L'évaluation des répercussions environnementales des projets (ERE) est l'expression pratique de ce contrôle exogène. Le système a alors la configuration suivante:

Vu par un expert



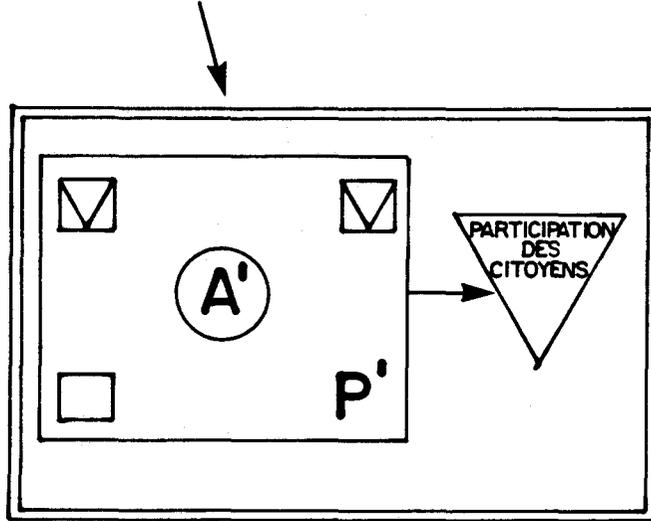
Les contrôles endogènes effectués par le promoteur sont ajustés à un premier contrôle exogène: le contrôle environnemental confié aux employés de l'Etat.

b) *Observateur: citoyen*

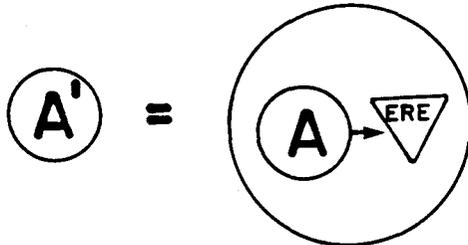
Si l'action projetée est jugée acceptable suite au contrôle environnemental (technocratique) de qualité, l'intention d'agir peut alors être rendue publique. Les citoyens seront alors informés du projet; pour ces derniers, le promoteur du projet est alors constitué du promoteur initial de l'action et des experts ayant donné leur accord. Du point de vue du citoyen, c'est-à-dire au niveau sociétal d'observation, le contrôle environnemental devient un contrôle endogène de qualité. Le système d'actions se transforme alors

pour prendre la forme suivante:

Vu par le citoyen



P' = promoteur + technocrate



Par analogie avec le niveau précédent d'observation et en vertu de l'influence réciproque entre les contrôles endogènes et exogènes, l'on peut déduire qu'avec la présence du contrôle sociétal, les experts doivent tenir nécessairement compte des exigences des citoyens dans l'exécution du contrôle environnemental, maintenant endogène.

Cette préoccupation des exigences des citoyens prendra à l'intérieur du contrôle environnemental, par exemple la forme d'une contribution des citoyens à la définition des priorités sociales et des valeurs, qui serviront de critères de pondération retenus lors de l'évaluation des répercussions environnementales.

Cette dernière remarque est cruciale au moment de préciser les méthodes d'évaluation. Quelques explications supplémentaires peuvent alors en souligner la portée. Pour le citoyen confronté à une proposition de projet, le promoteur de l'action recouvre à la fois l'instigateur initial et le technocrate ayant évalué la congruence interne et la conformité du projet. Même si le

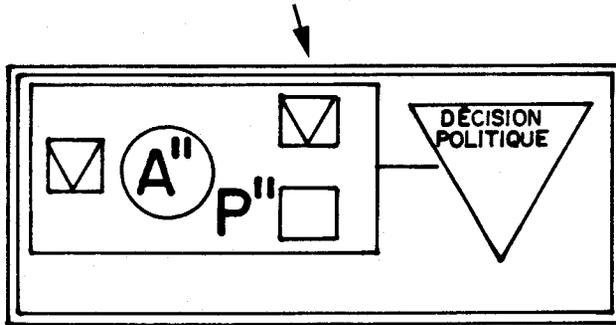
technocrate a tenu compte des priorités sociales dans ses techniques d'évaluation, la proposition n'est pas nécessairement acceptable pour l'ensemble des citoyens. Il faut donc bien distinguer les deux contrôles: environnemental et sociétal.

La confusion entourant l'exécution de ces deux contrôles ne pouvait qu'introduire beaucoup d'incertitudes et même des impossibilités dans les méthodes d'évaluation environnementale. Il sera, pour cette raison, nécessaire de séparer les deux mécanismes d'évaluation, tant du point de vue de leurs objectifs que des méthodes à utiliser. Le fait d'explicitier un troisième niveau d'observation, le niveau du politicien, est tout aussi utile pour comprendre les modalités de la prise de décision, après les diverses évaluations.

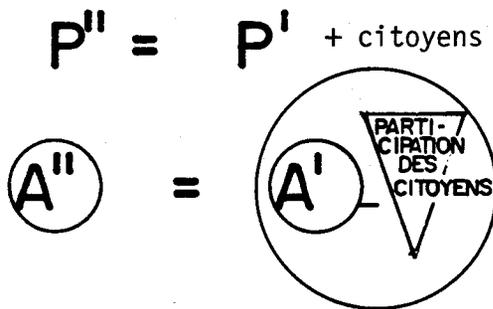
c) Observateur: homme politique

Une fois acquises la congruence et la conformité du projet du promoteur, une fois connue son acceptabilité pour les citoyens, l'intention est alors soumise au contrôle politique, dernière étape conduisant à la prise de décision. L'homme politique doit se prononcer sur la "désirabilité" du projet, compte tenu du contexte politique; il doit aussi arriver à une décision concrète. Le système d'actions, de ce point d'observation, ne comprend qu'un seul contrôle exogène, les autres contrôles de qualité faisant partie pour l'homme politique du système d'actions lui-même.

Vu par un homme politique



Pour les politiciens, si les citoyens acceptent et désirent l'action proposée, ils deviennent associés aux promoteurs.



Le déplacement du point d'observation vers le niveau politique permet encore une fois de distinguer le rôle des différents intervenants.

Le seul contrôle de qualité directement et complètement exercé par les citoyens est en fait le contrôle sociétal.

2.2.2 UTILITES ET RESPONSABILITES

La nature des divers mécanismes de contrôle de qualité des actions projetées peut maintenant être précisée au moins en ce qui concerne les trois niveaux d'observation retenus: environnemental, sociétal et politique. Dans chacun des cas, il convient de définir à quoi sert le contrôle effectué et comment il est réalisé par les intervenants responsables. La détermination des résultats anticipés à la suite de chacun des contrôles contribue aussi à expliciter la nature des mécanismes en cause.

a) *Le contrôle environnemental*

Le contrôle environnemental de la qualité des actions humaines projetées vise à faire ressortir les incidences directes et indirectes (à court, moyen, et long terme) des projets sur la qualité du milieu de vie de l'homme. Toute intervention de l'homme perturbe le milieu dans lequel elle s'insère. Ces perturbations peuvent être favorables ou néfastes, en considération de certains critères de qualité du milieu préalablement définis.

Le contrôle environnemental porte donc sur l'état perçu de la qualité du milieu par rapport à la réalisation de l'action projetée. Trois états différents sont alors en cause:

- . l'état actuel du milieu, c'est-à-dire la qualité du milieu de vie telle que perçue avant d'entreprendre quelque action;
- . l'état du milieu perturbé, c'est-à-dire la qualité du milieu de vie telle que modifiée par l'action envisagée, selon les effets prévisibles de cette action;
- . l'état du milieu souhaité, c'est-à-dire la qualité du milieu de vie telle que souhaitée par la collectivité, et qu'il faudra maintenir ou rétablir par la suite.

Le processus de contrôle environnemental confronte l'état du milieu perturbé, après l'action, à l'état du milieu souhaité, pour déduire si la direction des changements provoqués par l'action envisagée tend vers le milieu souhaité ou s'en éloigne. Une grande diversité de facteurs seront considérés à ce stade, par exemple les ressources et les besoins énergétiques, les disponibilités et les demandes en matières premières, les exigences esthétiques des utilisateurs d'un milieu, les équilibres et les cycles écologiques en cause, et plusieurs autres encore.

Idéalement, ce mécanisme de contrôle recherche la correspondance totale entre l'état du milieu perturbé par l'action et l'état du milieu souhaité. En pratique, cette situation est inaccessible; le mécanisme aura donc comme seconde fonction d'explicitier clairement les concessions faites au promoteur pour permettre l'action envisagée et parvenir à un compromis acceptable entre les contraintes de cette action et la qualité du milieu souhaitée par les citoyens. L'explicitation de ces concessions, de même que des compromis nécessaires de part et d'autre, fournit clairement aux citoyens et aux hommes politiques les éléments de choix, du point de vue environnemental, pour prendre leur décision.

b) Le contrôle sociétal

Le contrôle sociétal de la qualité des actions humaines projetées vise non plus à faire ressortir les incidences de ces projets sur la qualité du milieu, mais à protéger les intérêts individuels et collectifs en faisant ressortir les répercussions directes et indirectes sur ces mêmes intérêts affectés par ces projets.

Ce contrôle, directement pris en charge par les citoyens concernés, peut être pris comme une mesure de la satisfaction prévisible des individus et des groupes, après exécution de l'action. L'expression de cette satisfaction repose sur la perception par les citoyens des valeurs mises en cause dans les projets envisagés. Le système sociétal, à un moment donné, véhicule un ensemble de valeurs - *les valeurs actuelles* - acceptées par la collectivité. Dans le temps, certaines valeurs nouvelles apparaissent graduellement, - *les valeurs émergentes* -, suivant par là l'évolution globale de la société. Une action projetée véhicule aussi un éventail de valeurs correspondant aux valeurs actuelles ou tendant à favoriser l'émergence des valeurs nouvelles. L'évaluation sociétale porte sur les valeurs véhiculées par un projet, par rapport aux valeurs sociales en évolution. Les valeurs portées par l'action projetée sont alors confrontées aux valeurs sociales: les résultats de cette confrontation sont exprimés en termes de satisfaction ou d'insatisfaction.

Idéalement, il devrait y avoir correspondance complète entre les valeurs proposées par le promoteur et les valeurs faisant l'objet d'un consensus social. Autrement dit, les besoins à satisfaire par l'action projetée devraient être choisis parmi les besoins socialement ressentis et identifiés. En pratique, il existe toujours des différences, en termes de valeurs ou en termes de satisfaction de besoins. Une des fonctions du mécanisme de contrôle sociétal de qualité sera donc de clarifier la différence et de préciser la distance entre les positions soutenues par les promoteurs et celles contenues dans les choix des citoyens, en explicitant les raisons de ces divergences et les compromis réciproques nécessités par la réalisation de l'action. Ces compromis constituent les composantes des choix entre lesquels viendra trancher la décision, composantes qui viennent s'ajouter aux extrants du mécanisme de contrôle environnemental, et qui sont finalement intégrées dans le processus de décision politique.

c) Le contrôle politique

Le mécanisme ultime de contrôle de la qualité des actions humaines projetées est le mécanisme de décision politique. C'est aussi un mécanisme intégrateur des facteurs issus des mécanismes de contrôles précédents. Les hommes politiques, en gestionnaires de la société, doivent assurer sa stabilité et son évolution ordonnée, par l'allocation juste des ressources et la distribution équitable des biens entre ses membres. Le contrôle politique cherche aussi à évaluer les conséquences d'une action projetée sur la société dans son ensemble (institutions, groupes sociaux, etc.).

Le "comment" de ce contrôle est particulièrement souple et complexe, dépendant des groupes en présence, puisqu'il s'agit essentiellement de traitement de conflits potentiels. Le lieu du contrôle est une véritable arène de négociation où se rencontrent tous les intervenants, où sont évalués les compromis environnementaux et sociaux soulignés précédemment, où est avancée une hypothèse de synthèse de nature à gagner le consentement des promoteurs, des experts et des citoyens. Evidemment, l'ordre et l'harmonie sociale sont les résultats de cet exercice d'intégration en un tout dynamique d'intérêts parfois divergents. Ce processus reste néanmoins essentiel, sans quoi aucune intention d'agir ne pourra se concrétiser.

2.2.3 L'OBJET DES CONTROLES

Les contrôles endogènes et exogènes de qualité, pour être efficaces, devraient porter sur toutes les actions humaines. Il est peut-être utopique de penser évaluer ainsi toutes les actions, sans discernement. L'établissement de l'objet sur lequel doivent porter les mécanismes de contrôle de qualité constitue un domaine de recherche en soi. Dans ses travaux sur la théo-

rie générale de la planification, Ozbekhan a d'ailleurs souligné cette difficulté¹:

" De prime abord, il apparaît que les objets que les humains peuvent ou pourraient soumettre à la planification sont aussi nombreux que ceux qui composent notre univers immédiat (...). Il en résulte que, pour notre propos, le terme objet doit être défini au sens large de manière à inclure (...) surtout l'activité humaine guidée par un dessein."

En s'attachant à ces actions guidées par un dessein, ou planifiées, il est possible de référer à des modèles plus traditionnels pour tenter une classification des actions sur lesquelles les contrôles de qualité devront s'exercer. Ainsi, le Conseil consultatif de l'environnement du Québec, au cours de ses travaux sur la localisation des corridors de transport², a retenu le modèle à trois niveaux dont nous nous inspirons ici. Selon ce modèle, trois types d'actions peuvent être retenues:

- . les *politiques* ou actions qui visent à identifier et ordonner les problèmes d'envergure qui se posent à la société. Sur ce plan, des questions aussi importantes que le chômage, la qualité de l'environnement, la répartition du revenu sont abordées. Ces grandes politiques ont évidem-

¹ Hasan Ozbekhan, "Vers une théorie générale de la planification", Prospective et Politique, OCDE, Paris, 1969.

² CCEQ, Localisation des corridors de transport, Québec, Editeur Officiel du Québec, août 1976.

- . ment des implications sur les conditions de vie des citoyens et des incidences directes ou indirectes sur la qualité de leur environnement;
- . les *programmes* sont des actions qui cherchent à déterminer le choix des procédures de gestion ou d'administration, de même que des technologies à utiliser pour régler les problèmes identifiés soit par l'élaboration des politiques, soit par constatation directe. Ces programmes constituent l'ensemble des moyens pour assurer la bonne marche des politiques ou pour régler les problèmes perçus. Encore ici, les conditions de vie des individus ou la qualité de leur environnement seront modifiées;
- . enfin les *projets*, considérés souvent comme les seules actions véritables, s'attachent à traduire dans le temps et dans l'espace les moyens envisagés au niveau des programmes, ou les modalités de solutions d'un problème perçu. Les répercussions sur les individus et leur milieu, dans le cas spécifique des projets, sont très évidentes puisque ces modifications sont partie intégrale des intentions contenues dans de tels projets.

Les liaisons entre ces trois types d'actions peuvent être de plusieurs ordres. Idéalement, l'enchaînement le plus logique est le suivant: un projet se déroule dans le cadre d'un programme issu lui-même d'une politique. En pratique, les actions ne sont pas toutes liées logiquement ou séquentiellement. Des programmes voient le jour, sans être intégrés à des politiques préalablement établies. Des projets sont instaurés de façon spontanée et aléatoire en réponse à des besoins immédiatement perçus. Les mécanismes de contrôle de qualité ne peuvent, par conséquent, s'appliquer de façon uniforme sans tenir compte de ces modalités pratiques de réalisation.

A ce stade de la démonstration, il est trop tôt pour qualifier les contrôles de qualité touchant les différentes actions. L'on peut toutefois admettre des degrés différents de sévérité selon l'ampleur de l'action et ses liens logiques avec d'autres actions déjà contrôlées. Dans ce cas, il va sans dire que les modalités d'exécution des contrôles, de même que celles de la participation des citoyens pourront changer, selon l'action ou les séries d'actions en cause.

a) projets conçus dans le cadre de programmes inscrits dans des politiques

Ainsi, une politique formulée par l'Etat, ayant été soumise au processus d'évaluation des répercussions environnementales, sera présentée aux citoyens qui exercent leur droit de regard pour ratifier, modifier ou refuser complètement l'énoncé de politique tel que formulé. Une fois toutes ces démarches effectuées, la politique telle que remodelée par ses promoteurs peut être acceptée au niveau politique. Si un programme était proposé dans le cadre de la politique déjà acceptée par les experts, les

citoyens et les hommes politiques, les contrôles exogènes touchant ce programme seraient beaucoup moins lourds et contraignants, sans disparaître complètement pour autant. Enfin, un projet devant être réalisé à l'intérieur du programme déjà évalué des points de vue environnement, social et politique, n'aurait qu'à se prêter à quelques vérifications mineures pour convenir aux exigences des contrôles exogènes. Les politiques deviennent ici les critères de vérification. L'on comprend la diminution de l'intensité et le changement de nature des contrôles, au niveau des projets puisque l'intention d'agir a déjà passé à travers deux filtres de contrôle de qualité, lui assurant ainsi une certaine crédibilité (congruence, conformité, acceptabilité).

b) projets conçus dans le cadre de programmes

Si un projet découle d'un programme non inscrit dans une politique globale, l'intensité et la sévérité des contrôles exogènes seront augmentées par rapport à la situation précédente. Ainsi, le programme (première action projetée) devra se prêter à des contrôles complets et détaillés tant du point de vue environnemental que sociétal. De plus, l'hésitation politique sera grande devant un tel programme conçu hors d'une logique politique préétablie. Malgré tout, si un tel programme

devait subir favorablement les épreuves de qualité, les projets découlant de ce programme seront évalués en tenant compte des acquis provenant des contrôles effectués à l'étape précédente.

e) simples projets

Si un projet est improvisé dans le cadre d'une initiative non logiquement liée à un programme, l'on peut s'attendre à l'exécution de contrôles exogènes très complets et très sévères de la part des experts, des citoyens et des hommes politiques. Ceci n'exclut toutefois pas la possibilité que ce type d'action projetée puisse être éventuellement mis en application s'il satisfait à toutes les exigences de qualité.

L'exemple de l'énergie nucléaire peut nous aider à illustrer cette distinction dans le fonctionnement des contrôles externes. Les deux situations extrêmes seront retenues pour fins d'illustrations.

1. Le cas où un promoteur projette l'établissement d'une centrale de production avant l'annonce d'une politique concernant l'énergie nucléaire et sans qu'existe un programme complet d'implantation de centrales dans un territoire donné.
2. Le cas où le promoteur annonce son intention de construire une centrale de production d'énergie, déjà prévue dans le cadre d'un programme d'implantation découlant d'une politique globale de l'énergie incluant l'énergie nucléaire.

Dans le premier cas, soit celui du projet d'une centrale nucléaire proposée de façon ponctuelle, sans justification logique ou politique, l'importance respective de la sévérité des contrôles pourrait s'établir comme suit:

Les contrôles environnementaux

- seront très détaillés et complexes pour permettre de toucher à tous les aspects des conséquences proches et lointaines de l'introduction d'une centrale nucléaire sur le milieu de vie;
- nécessiteront de vastes études pour prévoir les incidences de l'introduction d'autres centrales du même type, dans d'autres sites, éloignés ou rapprochés;
- devront analyser en détails toutes les solutions de rechange à l'utilisation de l'énergie nucléaire et en évaluer les répercussions environnementales;

Les contrôles sociétaux

- seront particulièrement radicaux devant la teinte d'improvisation caractérisant un tel projet;
- tiendront compte de nombreux facteurs, certains très éloignés des préoccupations issues directement du projet;

- susciteront beaucoup d'émotivité à cause de la discrimination possible face à un groupe donné de citoyens.

Les contrôles politiques

- seront caractérisés par beaucoup d'hésitation et de lenteur puisqu'aucun consensus n'a précédé l'introduction du projet d'une centrale;
- disposeront d'éléments de choix peu clairs vu l'ampleur des champs couverts par les évaluations environnementales et vu la subjectivité entourant les évaluations sociétales.

En bref, l'on peut s'attendre dans un tel cas à des délais considérables entre la conception du projet et la prise de décision. Au surplus, on assistera à l'impossibilité complète d'en arriver à une décision finale, l'évaluation environnementale apparaissant insuffisante et le contrôle sociétal prenant la forme d'une opposition pure et simple. Les hommes politiques ne peuvent alors prendre le risque de trancher une question si litigieuse, posée par un simple projet!

Dans le second cas, soit celui du projet d'établissement d'une centrale donnée parmi un réseau déjà prévu et justifié par une politique de développement de l'énergie nucléaire, la sévérité des contrôles pourrait se présenter de la façon suivante.

Les contrôles environnementaux

- n'auront pas à toucher les conséquences générales du nucléaire sur le milieu de vie puisqu'elles auront été évaluées aux plans hiérarchiquement supérieurs des politiques et des programmes;
- n'auront pas à s'inquiéter des effets d'entraînement de l'établissement de la présente centrale puisque le développement du nucléaire est déjà bien balisé;
- ne devront pas envisager toutes les solutions de rechange puisque ces dernières auront déjà été éliminées au cours des contrôles effectués sur les énoncés de politiques ou de programmes.

Seules les conséquences immédiates, et même locales, de l'introduction de la centrale devront alors être évaluées, opération beaucoup plus confinée et simple répondant à la nécessité d'assurer la minimisation des effets du projet sur le milieu de vie.

Les contrôles sociétaux

- toucheront le projet tel que formulé et non pas toutes les questions connexes à ce projet puisqu'elle auront été discutées et tranchées aux étapes de conception des politiques et d'élaboration des programmes;

- soulèveront l'intérêt des citoyens concernés directement, non pas en tant que groupe discriminé, mais au même titre que tous les citoyens qui ont déjà accepté la politique et les programmes concernant l'énergie nucléaire.

Les contrôles politiques

- deviendront à toutes fins pratiques des modalités de routine puisque les orientations sont déjà claires, les contraintes sont explicitées et le consensus est déjà acquis sur les politiques et les programmes.

La décision sur ce dernier projet sera donc plus facile, supposant par exemple des modifications mineures à l'action proposée. Le risque politique d'accepter un projet est minime lorsque les politiques et les programmes ont eux-mêmes subi des contrôles de qualité.

Quelques remarques sont utiles pour nuancer l'interprétation des objets des contrôles présentée ici.

1. L'identité des promoteurs peut modifier sensiblement les caractéristiques et le déroulement des contrôles. Une intention, issue d'un promoteur privé, est traitée différemment d'une action projetée par des promoteurs des secteurs publics ou para-publics. Dans ces deux derniers cas, le fait que le promoteur soit une institution publique risque d'introduire des conflits d'intérêts dans la procédure d'évaluation et des biais considérables au niveau de l'interprétation des résultats.

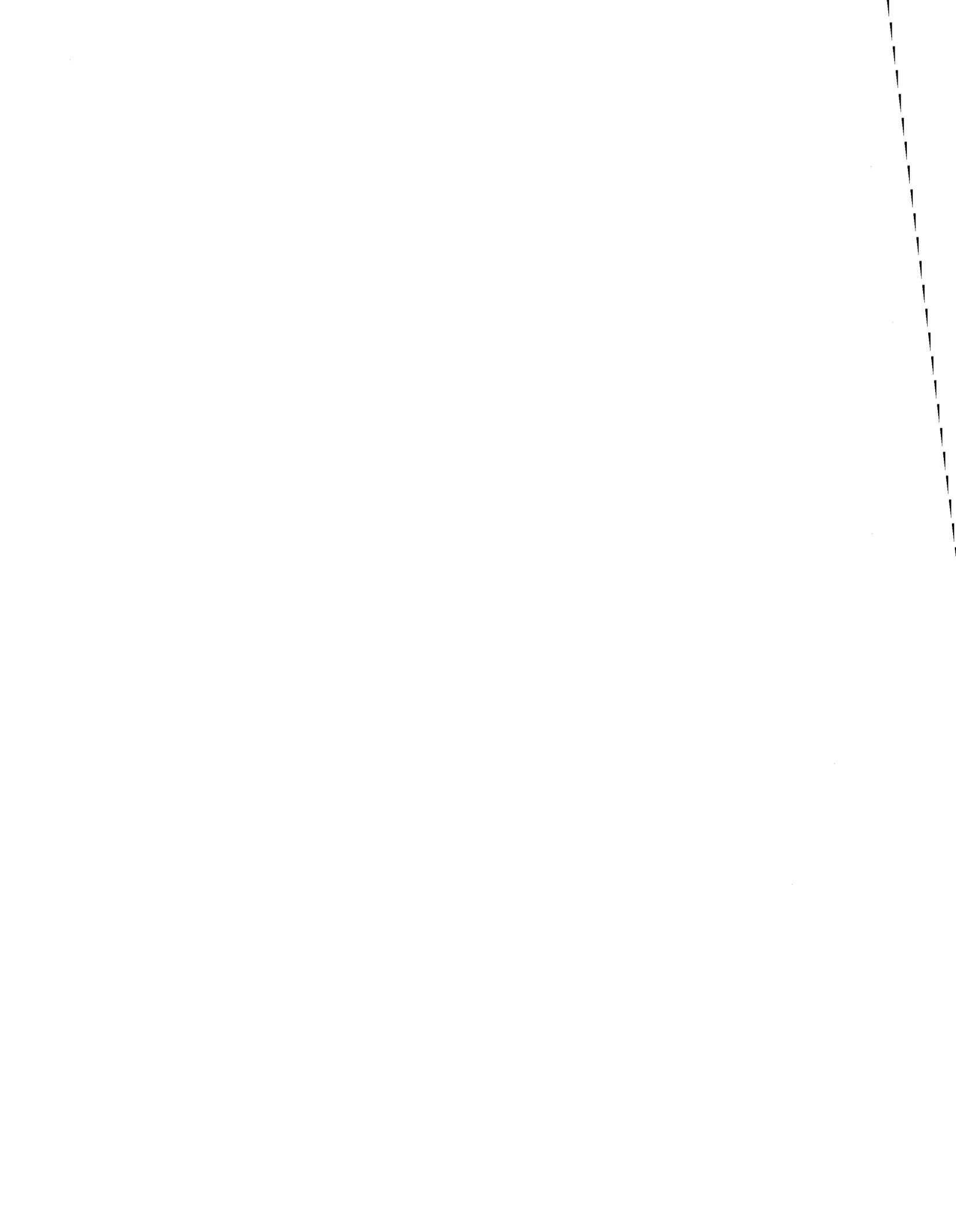
2. La dimension géographique des projets (national, régional, local) influence aussi le choix des intervenants qui seront impliqués dans chacun des contrôles exogènes. Ainsi, une politique municipale sera évaluée à l'échelle municipale. Toutefois, les influences des différentes échelles d'intervention peuvent interférer avec le contrôle de la qualité d'une action, même à l'intérieur d'un cadre géographique donné. Le processus de contrôle de qualité des actions ne peut ainsi être considéré comme statique et complètement terminé à un moment précis.

3. Les contrôles sociétaux, supposant la participation des citoyens, échappent souvent à toutes les prédictions de fonctionnement. La motivation des citoyens est un facteur essentiel du contrôle sociétal, peut-être même son moteur. Ainsi, on remarque une motivation croissante, à mesure que les questions en litige se rapprochent de l'environnement immédiat d'un individu. Les grandes politiques nationales risquent donc de susciter moins d'intérêt que les projets locaux: les contrôles sociétaux se resserrent avec le degré de confinement d'un plan d'action. Cette constatation a deux conséquences:

d'abord, il faut accorder beaucoup d'attention aux réactions sociales, si diffuses soient-elles, à l'intérieur d'actions projetées à des niveaux hiérarchiques supérieurs (politiques et programmes);

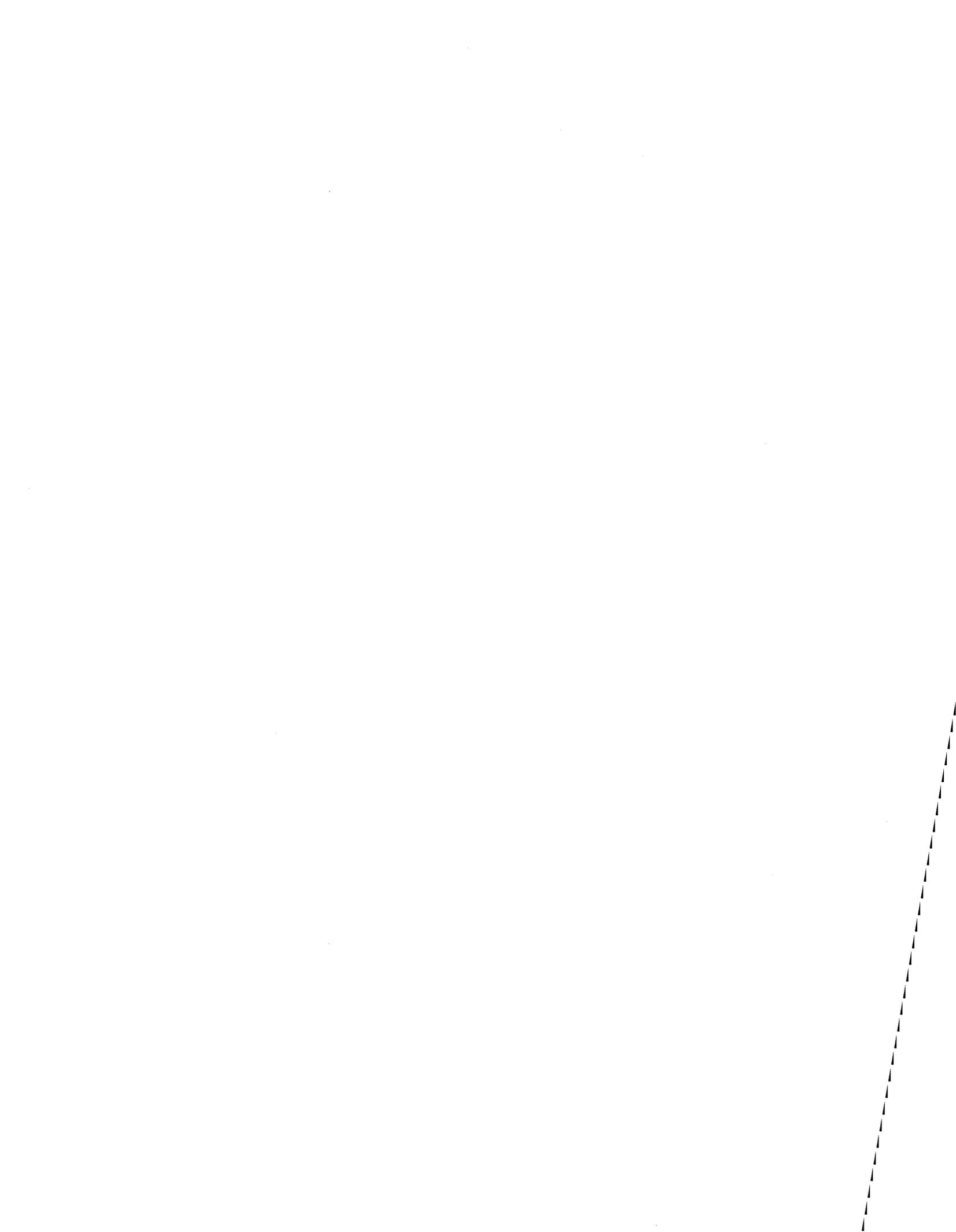
ensuite, les contrôles sociétaux effectués sur les politiques, les programmes ou les projets sont très interagissants. Il faut s'attendre à des retours sur les questions générales, après une prise de conscience par les citoyens d'aspects précis d'un problème. C'est le processus normal de sensibilisation qui exige une grande souplesse dans l'exécution des contrôles de qualité.

Ces remarques ouvrent des avenues de recherche fort intéressantes, avenues qu'il faudra sans aucun doute explorer dans le cadre d'études subséquentes. L'approfondissement de chacun de ces points dépasse cependant la portée de la présente étude.



CHAPITRE 3

L'INTEGRATION DES CITOYENS A L'EVALUATION DES REPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES



L'objectif de cette étude, rappelons-le ici, est l'intégration des citoyens au processus d'évaluation des répercussions environnementales de projets donnés. Cet objectif, nous l'avons vu au chapitre précédent, soulève toute la question de la participation des citoyens au contrôle de la qualité des actions humaines projetées. A l'intérieur des diverses composantes du contrôle de qualité, deux contrôles ont retenu plus spécifiquement notre attention: les contrôles environnemental et sociétal. Nous avons également souligné le fait que l'expression sociale avait sa place dans la mise en oeuvre des deux mécanismes de contrôle retenus. Or, la façon dont va s'exercer cette intervention des citoyens va être différente selon qu'elle a lieu dans l'un ou l'autre des deux contrôles. La distinction est capitale: elle nous force ainsi à clarifier le rôle du citoyen dans la société actuelle, de façon à bien situer le système social dans lequel opèrent les contrôles de qualité.

3.1 LE CADRE SOCIAL DES CONTROLES DE QUALITE

Parler d'intégration des citoyens à un processus social ou, plus simplement, parler de participation, c'est aborder un processus fondamentalement politique. Il faut, par conséquent, élucider certaines notions concernant la dimension sociale de ce processus politique, avant de s'arrêter aux mécanismes précis de contrôle de qualité effectués avant la réalisation des actions. Peut-être n'est-il pas inutile de rappeler ici que nous évoluons dans un système politique qualifié de démocratique. Même si la définition d'une démocratie est claire,

Démocratie

"Forme de gouvernement dans lequel la souveraineté (autorité suprême) appartient au peuple."

(Dictionnaire ROBERT)

il existe plusieurs façons pour les citoyens d'exercer leur pouvoir. Ces différentes façons sont en général toutes regroupées sous une rubrique: la participation.

Participation

"Action de prendre part à quelque chose.
Droit de regard et de libre discussion dans
une communauté."

(Dictionnaire ROBERT)

Dans plusieurs démocraties occidentales, caractérisées par un Etat puissant, centralisateur et spécialisé, la participation a été graduellement réduite à sa dimension "délégation", traduite par l'élection périodique des dirigeants.

Election

"Choix, désignation d'une ou plusieurs personnes par un vote."

(Dictionnaire ROBERT)

Délégation

"Acte par lequel on charge quelqu'un d'une mission en transmettant un pouvoir. Acte par lequel on confie un pouvoir pour un objet déterminé."

(Dictionnaire ROBERT)

Récemment, les gouvernants ont toutefois senti le besoin de se référer autrement aux citoyens dans le cadre du processus de prise de décision. Ce recours aux citoyens prend la forme de consultations diverses par des mécanismes institutionnalisés ou "ad hoc".

Consultation

"Action de prendre avis (opinion exprimée) dans une délibération sur une décision à prendre."

(Dictionnaire ROBERT)

La plupart du temps, les citoyens alors consultés sont aussi des délégués ou des représentants de corps sociaux déjà constitués. La consultation directe des citoyens, par la tenue d'audiences publiques par exemple, est un phénomène très récent au Québec. La forme précise d'exercice du pouvoir et la conception de la participation dans notre société démocratique sont présentées au tableau 3.1. Le type de démocratie en force chez nous peut être qualifié de pluraliste; c'est le système démocratique simple où la participation est réduite à la tenue d'élections périodiques. Représentant en principe les intérêts de leurs concitoyens, les élus peuvent donc planifier et décider

Tableau 3.1: Comparaison des différents types de démocraties

TYPE DE DEMOCRATIE ¹	DESCRIPTION	PLANIFICATION	PARTICIPATION	ORGANISATION
Pluraliste "pluralisme démocratique"	<u>De délégation</u> les pouvoirs de décision et de planification sont délégués à une élite représentant les citoyens à la suite d'un processus d'élection	<u>Centralisé et bureaucratique</u> technique d'évolution contrôlée et de développement, instrument du devenir social en dégageant les tâches respectives de tous les agents décisionnels et permettant de maximiser l'effort public	<u>Consultations expérimentales</u> rappels irréguliers et partiels à des mécanismes de consultation par le biais d'organismes nationaux tels les conseils supérieurs ou régionaux Mécanismes d'audiences pour connaître les priorités des citoyens	<u>Hiérarchie dans l'exercice du pouvoir</u> Le pouvoir est partagé entre différents niveaux dont les représentants sont élus par les citoyens. Structures bureaucratiques spécialisées et centralisées. Pouvoir concentré sur l'information
Populaire "centralisme démocratique"	<u>De destination</u> le maximum de démocratisation dans la finalité du pouvoir s'accomode de l'absence de démocratie dans le processus de décision	<u>Centralisée et discrétionnaire</u> acte central par lequel la société définit son intérêt collectif pour répondre à ses besoins les plus urgents	<u>Principe de la consultation de la base</u> la conscience subjective et partielle qu'ont les individus de leur situation et de leurs désirs doit s'accorder avec la conscience objective et totale des nécessités sociales et historiques	<u>Notion de démocratie linéaire</u> qui reposera sur la structure pyramidale de petites unités démocratiques et qui fonctionne par procuration et fondé de pouvoir. Le pouvoir y circule de façon verticale: la consultation du bas vers le haut, les décisions du haut vers le bas
Directe "démocratie de décision"	<u>De participation</u> dans son principe, tend à supprimer l'écran et la déformation que représentent les systèmes de délégation et de représentation. C'est le peuple assemblé et délibérant	<u>Absence de planification</u> le processus de planification, identifié aux autres aspects de la décision, est assimilé à ce processus de décision	<u>Principe de la décision collective</u> participation complète par l'adhésion à un groupe dans une tâche limitée et précise. Pour cette raison, participation intégrale mais momentanée à la prise de décision	<u>Réponse spontanée à des besoins</u> la démocratie directe n'est pas un mode de gouvernement, pas une forme durable de pouvoir, pas une pratique de gestion. Si l'organisation devient nécessaire, elle fait place au centralisme démocratique: démocratie pyramidale
Autogestionnaire "société participative"	<u>De socialisation</u> mouvement vers le pouvoir collectif par l'exercice collectif (décentralisé du pouvoir) et l'exercice démocratique (centralisé) des choix. Décisions collectives d'organisation	<u>Démocratique autogérée</u> moyen de choisir un modèle de développement permettant l'expression et la mise en oeuvre de choix de société démocratiquement déterminés. Basée sur un débat collectif public et sur des choix centralisés	<u>Responsabilité individuelle et direction collective</u> liberté lucide et responsable des citoyens: - par la socialisation de la gestion, - par la circulation libre de l'information, - par la rupture du rapport savoir/décision. Direction collective assurée par la mobilité des représentants dirigeants	<u>Société informationnelle - multi-dimensionnelle</u> Tissu associatif (groupes de quartiers, comités de citoyens, etc.) démocratique à unités de pouvoir diffuses et décentralisées, dans lequel le pouvoir circule à tous les niveaux. Les micro-démocraties locales sont articulées avec des macro-démocraties globales

¹ Tableau constitué à partir des travaux de Pierre Rosanvallon, L'âge de l'autogestion, Paris, Editions du Seuil, 1976.

par eux-mêmes. Pour ce faire, ils se sont dotés d'un appareil administratif très lourd, très centralisé et très spécialisé. Les rôles des citoyens dans la gestion continue des affaires de l'Etat restent à peu près inexistantes, à part un peu de consultation spécialisée pour les grands secteurs d'activités.

Pourtant, on assiste à une évolution rapide du rôle des citoyens sous l'effet des pressions constantes de ces derniers: il veulent participer directement aux processus de planification et de décision. Le concept même de participation prend alors beaucoup plus de signification. Or, l'exercice même de la participation peut varier énormément selon les types de régimes politiques considérés. Ainsi, elle n'aura pas la même fonction ni la même importance selon qu'elle s'effectue dans un régime autoritaire ou dans un régime communaliste. Les régimes politiques identifiés par Bergeron (1977) comme étant autoritaires, bureaucratiques, libéralistes et communalistes, présentent des rapports de force fort différents entre le social et le politique. L'auteur note à ce propos:

*"Dans les régimes autoritaires, le politique absorbe le social. L'un et l'autre se distinguent, et établissent même une certaine distance entre eux, dans les régimes bureaucratiques. Dans les libéralistes, le social et le politique se compénètrent sans se fondre. L'équilibre le plus parfait est, encore une fois, atteint dans les régimes communalistes, où politique et social tendent à se fondre l'un dans l'autre pour la belle harmonie."*¹

¹ Gérard Bergeron, La gouverne politique, Québec, P.U.L., 1977, p. 171

Toutefois, dans le cadre de nos travaux, nous devons restreindre la présentation et l'analyse du contrôle sociétal aux régimes purement démocratiques car ces derniers sont la caractéristique de nos institutions. Forts de cet encadrement, plusieurs modèles démocratiques sont envisagés pour réduire les lacunes du système actuel qui confine le rôle des citoyens à une expression de leurs priorités dans un seul cadre de consultation. On parle alors de démocratie populaire, de démocratie directe, de société participative... Il est nécessaire de distinguer ces notions pour pouvoir évaluer le potentiel de changement du rôle des citoyens dans le système social. Une certaine hiérarchie, dans le degré de participation, est associée à ces types de démocratie, fixant des limites aux rôles possibles des citoyens.

Ainsi, pour reprendre de façon synthétique l'analyse du tableau 3.1 concernant la comparaison des différents types de démocratie, on peut classer ces types selon l'importance qu'ils accordent à la participation:

1. démocratie pluraliste, basée sur la délégation du pouvoir;
2. démocratie populaire, dont la finalité du pouvoir est orientée vers le citoyen;
3. démocratie directe, fondée sur le principe de la décision collective;
4. démocratie autogestionnaire, qui traduit la véritable société de participation;

La participation peut ainsi être comprise comme un mécanisme d'intégration par lequel l'individu trouve une plus grande capacité de fonctionner dans la société. Il acquiert ainsi un plus grand contrôle sur les décisions politiques et une meilleure confiance en l'administration gouvernementale - son apport n'en peut être qu'augmenté. Les retombées de la participation peuvent ainsi contribuer de façon significative au maintien de l'ordre social.

Les effets de la participation sur l'individu et la société ont été repris, à maintes occasions, comme justification à l'expérimentation des techniques de participation à l'intérieur de certains projets. Pour n'en retenir que quelques-uns, mentionnons que

- la connaissance qu'ont les individus de leur milieu de vie permet d'éviter certaines erreurs courantes dues aux lacunes institutionnelles dans le processus d'acquisition de données;
- l'atmosphère de compréhension réduit les conflits entre les divers groupes sociaux, en nombre, en ampleur, en acuité;
- la confiance aux promoteurs et à leurs projets peut-être restaurée, compte tenu de la considération des intérêts des individus impliqués;
- la souplesse des institutions et la flexibilité des dirigeants est entretenue par la présence continue de citoyens ordinaires.

Une telle classification tente de mettre un peu d'ordre dans des notions trop souvent confondues. Bien sûr, la participation ne peut être dissociée de la démocratie. Bien sûr, plus la participation est une réalité vécue, plus la démocratie est en santé. Bien sûr, une société démocratique doit admettre et encourager la participation des citoyens. Dion et Solasse expliquent cette association.

*"Une société, une organisation, un groupe tendent vers la démocratie lorsque, dans le respect du pluralisme, ils s'efforcent d'atteindre des objectifs et des fins exprimant un large consensus, lorsque les intéressés ont la possibilité de participer et participent effectivement à l'élaboration des options et des décisions engageant leur avenir collectif (...) Ceci exclut la participation (forcée) ne respectant pas la liberté et la responsabilité des partenaires, qu'elle soit fondée sur la mobilisation des masses par la propagande ou sur la persuasion clandestine."*¹

Toutefois, la prise en charge complète par une population du projet social implique une prise en charge collective de l'expression des choix et de la prise de décision, de même qu'une responsabilité collective de la mise en oeuvre, de l'exécution et du contrôle des actions réalisées. Ce sont là les conditions d'une véritable société de participation, d'une autogestion authentique. Notre mandat n'étant pas d'élaborer les modalités d'une société de participation intégrale, nous nous contentons d'en mentionner ici les caractéristiques. Qu'il suffise néanmoins de remarquer que la tendance des citoyens à participer plus directement aux décisions qui les concernent traduit probablement une évolution lente vers une démocratie autogestionnaire.

¹ Dion et Solasse, cités par Henri Saint-Pierre, La participation, pour une véritable prise en charge responsable, Québec, P.U.L., 1975, p. 25.

"L'autogestion se définit comme exercice collectif de la décision, possibilité d'intervention directe de chacun dans les problèmes qui les concernent." ¹

Ce mouvement social s'oppose carrément à la tendance centralisatrice de l'Etat (démontrée précédemment), tendance qui étouffe les volontés de participation par le phénomène de "l'entropie démocratique". Ce phénomène est celui

"de l'usure de la représentation et de la dégradation de la participation (...)"¹

Dans les systèmes de représentation trop globaux, trop lourds, trop larges, ce phénomène provoque le désintéressement des citoyens par rapport aux affaires publiques et la dilution des questions sociales qui pourraient les concerner. On assiste alors à la dégradation de "l'énergie démocratique" alimentant les processus de participation. Les institutions démocratiques s'isolent alors des citoyens de qui elles détiennent le pouvoir.

Le cadre des contrôles de qualité étant posé, nous pouvons maintenant procéder à l'analyse (étude des concepts, modalités d'exercice, implications, conditions de réalisation) de l'expression sociale dans le contrôle environnemental, pour nous permettre de mieux identifier le contenu et de mieux circonscrire les modalités d'exercice de l'expression sociale lors de l'accomplissement du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines.

¹ Pierre Rosanvallon, L'âge de l'autogestion, Paris, Editions du Seuil, 1976.

3.2 LA PARTICIPATION, VEHICULE DU CONTROLE SOCIETAL

Bien que le processus de participation dont il est question ici s'inscrive à l'intérieur d'un mécanisme de contrôle de qualité des actions humaines projetées, il faut néanmoins s'attarder à bien définir la participation et ses modalités. Il existe, bien sûr, beaucoup d'autres moments de l'activité humaine où des processus de participation doivent être mis en place. Les exigences de la participation sont alors les mêmes, que l'on soit à l'intérieur de l'étape de la planification, de la prise de décision ou même de l'exécution d'une action. Les définitions, les modalités et les modèles de participation développés dans cette section pourraient, par conséquent, être généralisés à tous les aspects de l'activité humaine.

3.2.1 SIGNIFICATION DU CONCEPT

Il est extrêmement difficile de décrire exactement ce qu'est la participation. Jacques Grand'Maison¹ pose bien l'imprécision qui entoure ce concept: "En fin de compte, la participation s'est vidée du contenu prometteur qu'elle semblait entrevoir. Elle signifie à peu près n'importe quoi. Est-ce une fin ou un moyen, une philosophie ou une pure stratégie, un instrument de conservationnisme ou du progressisme?"

Néanmoins, dans le cadre de la présente étude, on tentera d'abord de définir le concept général de la participation, sans le qualifier ou le préciser trop formellement. Par la suite, l'on s'attachera à définir ce qu'est la *participation des citoyens* à l'intérieur des processus étatiques de décision.

¹ Jacques Grand'Maison, Stratégies sociales et nouvelles idéologies, Montréal, Editions Hurtubise HMH Ltée, 1970.

De façon très large, la participation des citoyens peut recouvrir

"tous les actes destinés à influencer les attitudes et les comportements de ceux qui détiennent le pouvoir de prendre des décisions."

L'on constate ainsi que, du moment qu'un dirigeant peut prendre une décision, il est possible de l'influencer par des pressions individuelles ou collectives. Il est donc possible de... participer! Cette acception large du concept de participation concerne des activités de toutes sortes.

"Par participation, nous entendons les contributions de tous genres (argent, temps, énergie, information, expérience, etc.) qu'un agent fait à une organisation au sein de laquelle la capacité de décision lui échappe ou est partagée à divers titres et selon des modalités déterminées entre lui et d'autres agents." ¹

Pour les besoins des mécanismes de contrôle de la qualité des actions humaines, le concept de participation doit être précisé en rapport avec les processus décisionnels dans lesquels il s'inscrit. Il est alors possible de proposer une définition opérationnelle de la participation des citoyens:

l'ensemble des mécanismes par lesquels les citoyens sont impliqués dans les divers processus décisionnels de l'Etat.

¹ Léon Dion, Dynamique de la société libérale, Collection "Droit et Science Politique", Québec, P.U.L., 1972, p. 268.

Trois notions sont soulevées par cette définition de la participation:

- 1) le mot "impliquer" peut laisser supposer une représentation des citoyens à l'intérieur des mécanismes de décision; les citoyens influencent alors la décision de façon indirecte;
- 2) l'intégration directe des citoyens à l'intérieur des processus peut aussi être suggérée comme degré d'implication des citoyens au processus décisionnel;
- 3) enfin, quand l'intérêt des citoyens est visé par une décision, l'on peut dire que ces derniers sont impliqués, quoique de façon très indirecte.

Ainsi, une participation effective des citoyens au processus décisionnel, qu'il soit effectué à un niveau ou à un autre, ou encore qu'il soit réalisé dans le cadre d'un organisme ou d'un autre, implique toujours un échange d'information, un accès réel aux mécanismes de décision et un véritable pouvoir d'influencer la prise de décision et son exécution.

3.2.2 RETOMBEES DE LA PARTICIPATION

Ce n'est pas tant au niveau de sa définition qu'à celui de ses objectifs que la participation prend tout son sens. On ne peut parler d'un processus de participation unique et simple. Au contraire, la participation pourra revêtir une diversité de formes et exprimera les volontés sociales de plusieurs façons.

SOCIALES

Cette volonté de faciliter l'expression des citoyens dans les processus sociaux (retombée sociale de la participation) conduit à intégrer en un tout des besoins individuels, souvent divergents, pour en dégager les possibilités de consensus et les directions permettant, sans heurts, le changement social. Ainsi, la participation constitue un instrument de cohésion sociale:

*"Il existe dans la société de multiples constellations de valeurs, souvent antagoniques et non explicitées. Un consensus minimum permet de définir le cadre social dans lequel elles entrent en rapport les unes avec les autres. Au-delà de ce consensus, des compromis sont indispensables afin de parvenir à définir des lignes d'action."*¹

POLITIQUES

La participation vise aussi à redonner aux citoyens la responsabilité des décisions qui les affectent en prévoyant des mécanismes de pression ou d'intervention directe dans les structures décisionnelles. La réduction de la distance psychologique entre les divers échelons de l'organisation compte aussi parmi les visées de la participation.

¹ OCDE, Science, technologie et maîtrise des problèmes complexes, Paris, 1976, pp. 58-59.

STRATEGIQUES

Dans la réalisation d'actions projetées, la participation vise à réduire les résistances au changement et à faciliter l'implantation de projets dans les divers milieux. L'OCDE met en relief cette fonction stratégique:

*"La participation du public au processus de décision gouvernementale et une meilleure compréhension, par l'opinion, des objectifs et des contraintes auxquels doivent se plier les gouvernements, sont des conditions essentielles pour l'équilibre futur des efforts scientifiques et technologiques nationaux."*¹

TACTIQUES

Dans certains processus de décisions, les mécanismes de participation ont pour but d'établir des voies de communication entre les divers intervenants. Quelquefois même, on ira jusqu'à recourir à des techniques de participation pour découvrir les leaders susceptibles d'influencer le déroulement des processus décisionnels.

PSYCHOLOGIQUES

Au plan individuel, la participation vise une meilleure adaptation de la personne à son milieu de vie. La responsabilité constitue un facteur important du développement individuel.

¹ OCDE, op. cit., p. 16

La participation peut ainsi être comprise comme un mécanisme d'intégration par lequel l'individu trouve une plus grande capacité de fonctionner dans la société. Il acquiert ainsi un plus grand contrôle sur les décisions politiques et une meilleure confiance en l'administration gouvernementale, son apport étant ainsi accru et valorisé. Les retombées de la participation peuvent ainsi contribuer de façon significative au maintien de l'ordre social.

Les effets de la participation sur l'individu et la société ont été repris, à maintes occasions, comme justification à l'expérimentation des techniques de participation à l'intérieur de certains projets. Pour n'en retenir que quelques-uns, mentionnons que

- la connaissance qu'ont les individus de leur milieu de vie permet d'éviter certaines erreurs courantes dues aux lacunes institutionnelles dans le processus d'acquisition de données;
- l'atmosphère de compréhension réduit les conflits entre les divers groupes sociaux, en nombre, en ampleur, en acuité;
- la confiance aux promoteurs et à leurs projets peut être restaurée, compte tenu de la considération des intérêts des individus impliqués;
- la souplesse des institutions et la flexibilité des dirigeants est entretenue par la présence continuelle de citoyens ordinaires;

- la gestion des affaires publiques peut être menée en évitant le maximum de conflits sociaux ;
- les changements sociaux sont acceptés par la collectivité avec une plus grande facilité .

Bref, la cohésion sociale est atteinte et entretenue par l'équilibre amélioré entre les forces sociales. N'oublions pas de souligner ici que les fonctions et les avantages énumérés précédemment réfèrent à la théorie de la participation dans les processus décisionnels de la société. Jusqu'ici, les expériences de participation n'ont souvent pas pu être suffisamment complètes et globales pour toucher simultanément tous les aspects de la participation. Ainsi, malgré l'apparence d'un éveil social aux problèmes de l'Etat, la participation reste le fait d'une minorité. Les décideurs restent, pour cette raison, partagés quant à la nécessité de recourir à la participation:

"Il n'est pas aisé de savoir si l'homme moderne aspire à participer activement à la marche de la société ou si la tendance n'est pas plutôt d'en esquiver la responsabilité. Les deux points de vue peuvent également se soutenir. Beaucoup sont frappés par sa passivité devant les problèmes collectifs. La démobilisation politique, leur aspiration à jouir paisiblement des bienfaits assoupissants de la civilisation matérielle sont des phénomènes souvent décrits par les sociologues. Mais ceux-ci soulignent égale-

*ment le nombre croissant de ceux qui refusent le repliement, qui s'ouvrent aux événements nationaux ou mondiaux, désirent prendre part à la gestion des affaires professionnelles, sociales, culturelles ou civiques, multiplient les groupes et les associations dans ce but. Sans conteste, ce mouvement a beaucoup moins d'extension que l'attitude plus généralisée de passivité."*¹

3.2.3 DOMAINES DE LA PARTICIPATION

Les décisions de la société ne sont pas le fait d'un seul groupe ou le résultat d'un seul processus. Plusieurs intervenants sont impliqués, dans plusieurs secteurs d'activités, pour parvenir à des décisions très variées. La participation peut, de la sorte, être intégrée à des mécanismes de décision très divers. Ainsi, par exemple, les décisions d'une corporation - les décisions corporatives - supposent la participation des actionnaires. Toutefois, l'évaluation des répercussions environnementales touche un domaine précis de prise de décisions, celui des décisions gouvernementales. Les processus de participation des citoyens dont il sera question se rattacheront, par conséquent, aux institutions gouvernementales (voir tableau 3.2).

De façon très simplifiée, les institutions impliquées dans le processus de décision gouvernementale sont:

- le parlement (l'assemblée des députés élus par le peuple);
- le gouvernement (l'ensemble des ministres responsables de secteurs d'activités);

¹ Piau, cité par Henri Saint-Pierre, op. cit., p. 309.

- l'administration publique (les employés de l'Etat à l'intérieur des divers ministères).

La volonté populaire doit pouvoir s'exprimer à l'intérieur de chacun de ces niveaux hiérarchiques des institutions gouvernementales. Sans pouvoir être exhaustifs, nous tenterons de situer à chacun de ces niveaux les possibilités actuelles d'expression populaire. Le tableau 3.2 explicite ces possibilités, tout en les situant dans l'appareil étatique de prise de décisions.

Pour les besoins de l'exposé, nous nous limiterons aux institutions gouvernementales québécoises. Le même type d'analyse vaut aussi pour les institutions gouvernementales fédérales puisqu'à peu de choses près elles sont similaires.

L'étude du tableau des possibilités d'expression des volontés populaires révèle les grandes voies par lesquelles les citoyens peuvent influencer les décisions gouvernementales. Il serait fastidieux d'expliquer chacun des mécanismes et d'en mentionner l'application dans l'administration québécoise. Nous nous limiterons alors à illustrer, quand c'est possible, ces divers mécanismes tels qu'ils opèrent lors des décisions touchant l'environnement.

A. Les institutions, la participation et la qualité de l'environnement

A.1 Le Parlement

Avant même l'élection d'un gouvernement, les grandes lignes d'une politique de l'environnement se dessinent au cours de l'élaboration du programme des partis. Un des premiers moyens d'influencer l'approche gouvernementale face à la qualité de l'environnement consiste donc à participer aux activités partisans, rouages importants de notre système démocratique.

Tableau 3.2: Expression des volontés populaires dans les institutions gouvernementales

NIVEAU INSTITUTIONNEL	DECIDEURS	MECANISMES	TYPES DE PARTICIPATION
PARLEMENT	Députés élus	- Elaboration du programme des partis	- Présentation des propositions, pressions et jeux d'influence
		- Choix des candidats	- Support conditionnel
		- Election des députés	- Vote
		- Caucus des députés	- Représentations directes ou par le biais de l'assemblée du parti, pressions par mémoires
		- Bureau du député	- Rencontre directe, présentation de demandes, pressions collectives
GOUVERNEMENT	Cabinet des Ministres Ministres	- Commissions parlementaires	- Présentation de mémoires individuels ou collectifs
		- Conseils consultatifs	- Représentation et pressions sur les membres
		- Cabinet des ministres	- Pressions directes (lettres, rencontres) individuelles ou en groupes, manifestations publiques
ADMINISTRATION	Sous-ministres Administrateurs	- Auditions publiques	- Présence et présentation de positions
		- Conseils régionaux	- Election des délégués, représentations directes
		- Comités consultatifs (régies, bureaux, etc.)	- Désignation des représentants, représentation directe et contribution aux travaux
		- Ministères (service au public)	- Pressions directes (harcèlement)

Déjà, dans l'élaboration du programme des partis, il est possible de véhiculer des idées par le biais de propositions ou de pressions sur les assemblées de partis.

De plus, le choix des candidats présentés par les partis comme éventuels députés, prend aussi son importance au moment de décisions cruciales concernant l'environnement.

Il est souhaitable d'accorder son appui à un candidat déjà sensibilisé aux questions environnementales et ayant déjà pris des engagements dans le sens de la protection de la qualité du milieu.

Bien sûr, le processus même d'élection des députés est l'occasion d'exprimer de façon globale ses préférences. Hélas, on ne réfère souvent qu'à ce seul vote comme justification de la participation des citoyens dans les sociétés démocratiques modernes.

Le choix du député a aussi une incidence sur les décisions éventuelles concernant l'environnement.

Après l'élection, dans le cours normal de la gestion des affaires publiques, plusieurs mécanismes contribuent à influencer les décisions gouvernementales. C'est le cas, par exemple, des caucus de députés qui exercent des pressions sur le Parlement en fonction des priorités de leurs électeurs et de leur parti.

Plusieurs questions environnementales ayant une portée locale ou régionale, il est très pertinent de chercher à influencer les regroupements de députés, soit à l'aide de représentations des groupes écologiques ou par le biais des assemblées de partis.

Enfin, le député, en tant qu'individu, est au service de ses électeurs. Il dispose d'un bureau pour recevoir les citoyens. Quand des questions environnementales sont en jeu, les pressions du député sont souvent prises en considération.

A.2 Le Gouvernement

De plus en plus, le gouvernement fait appel aux commissions parlementaires pour obtenir les avis les plus complets et les plus diversifiés possibles sur certaines questions, avant de prendre des décisions. Deux types de commissions parlementaires sont présentement mises en place:

- . les commissions permanentes dont les fonctions supposent des sessions périodiques sur des grandes questions;
- . les commissions "ad hoc" mises sur pied au moment de débattre certaines questions spécifiques.

En rapport avec les préoccupations environnementales, la Commission permanente des richesses naturelles s'intéresse à des questions telles que l'utilisation de l'énergie ou des ressources. De plus, à intervalles, des commissions parlementaires sont mises sur pied, par exemple, au sujet de la création d'un ministère de l'environnement ou de la modification de son mandat.

La présentation des mémoires individuels ou collectifs dans le cadre des commissions parlementaires sert à renseigner les ministres sur les préférences des citoyens, des organismes sociaux et des groupes de pression.

Les ministres s'entourent aussi de conseils consultatifs pour les éclairer au sujet des décisions sur des questions litigieuses. Ces conseils réfèrent souvent aux individus et aux groupes concernés avant de rédiger et d'expédier leur avis au ministre. Le Conseil consultatif de l'environnement a déjà pris position, après avoir consulté les citoyens, sur plusieurs questions.

Les représentations auprès des Conseil consultatifs constituent un moyen efficace d'acheminer les volontés populaires jusqu'au ministre concerné.

Il ne faudrait pas oublier la dimension politique du travail d'un ministre. Pour cet aspect, le ministre s'entoure d'un cabinet (secrétaire, attaché de presse, etc.) pour le conseiller, pour répondre aux demandes des citoyens et pour recueillir continuellement les réactions du public à l'égard de son administration. Plusieurs programmes gouvernementaux prennent origine dans les cabinets des ministres.

Les rencontres personnelles du ministre ou les pressions sur son cabinet risquent souvent d'avoir des effets sur les décisions à venir. La manifestation publique est souvent le moyen choisi des groupes pour faire connaître leurs opinions au ministre.

A.3 L'Administration

Les administrateurs publics acceptent maintenant la nécessité de référer aux utilisateurs concernés, dans le cours des opérations régulières des ministères. Des mécanismes spéciaux sont parfois mis en place pour permettre une collaboration entre les fonctionnaires et les citoyens. Le Bureau provisoire des audiences publiques, institué récemment aux Services de protection de l'environnement, joue précisément ce rôle d'écoute du public en rapport avec des questions litigieuses.

Les citoyens peuvent s'exprimer, dans le cadre de l'administration publique, en demandant la tenue d'audiences publiques sur les projets qui concernent leur environnement, et en y faisant valoir leurs positions.

Certaines structures administratives sont aussi mises sur pied pour faciliter l'accès des citoyens à la gestion de leurs affaires. La constitution de conseils régionaux de l'environnement est actuellement favorisée par les autorités gouvernementales. D'autres organismes sont aussi susceptibles d'avoir une certaine influence sur des décisions en rapport avec l'environnement: la Régie des services publics, la Régie de l'électricité et du gaz, etc.

La contribution à la mise sur pied des conseils régionaux, ou pour le moins, la participation au choix des membres siégeant sur ces organismes, ajoute dans certaines conditions une voie supplémentaire à l'influence populaire sur les décisions de l'Etat.

A l'intérieur même de divers ministères, plusieurs services ont une vocation publique, par la nature de leurs services. La surveillance de la qualité de l'eau d'alimentation est un exemple d'un tel service. Récemment, on a aussi vu apparaître des services directs aux citoyens. C'est le cas de la Direction de la protection de la nature aux Services de protection de l'environnement. Il ne faut pas négliger la réaction de tels services à des demandes ou à des pressions provenant de leurs "clients".

Les demandes et les pressions auprès des services publics des ministères ont aussi un effet sur leurs activités et leur orientation. Quelquefois, le harcèlement sera nécessaire, après épuisement de tous les recours normaux, pour garantir l'acheminement des exigences des citoyens.

Les media d'information peuvent, dans certaines circonstances, soutenir ou compléter les actions des citoyens. Il revient alors à ces derniers d'avertir les journalistes intéressés et à les informer sur les questions en cause.

B. Les décisions, l'opérationnalisation et la participation

Après avoir précisé les possibilités actuelles de participation des citoyens à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, il reste à déterminer "quand" et "où" la chose est possible, en pratique. Une grille à trois variables doit être explicitée pour répondre à ces questions, la participation des citoyens devant se situer par rapport à:

- un *système physique*, définissant les niveaux territoriaux (central, régional, local);
- un *système politique*, recouvrant les paliers d'administration (fédéral, provincial, municipal);
- un *système décisionnel*, ordonnant dans le temps les étapes des décisions auxquelles sont associés les citoyens (planification, prise de décision).

A l'intérieur du système politique, il existe trois centres de décision principaux, décrits précédemment, soit le parlement, le gouvernement et l'administration. Dans le cadre de la présente étude sur la participation, le seul centre sur lequel l'on se concentre est le centre de décision administratif, agissant aux trois paliers énoncés. La participation des citoyens se passe, par conséquent, à trois paliers différents d'administration, agissant à des niveaux territoriaux différents. De plus, cette participation devra s'ajuster aux deux étapes du système décisionnel, que nous décrirons d'abord.

B.1 Système décisionnel

L'on peut distinguer deux étapes principales dans tout processus devant conduire à une décision gouvernementale:

1. *L'étape de la planification*, c'est-à-dire celle de la préparation et de l'analyse de tous les éléments de la décision;
2. *L'étape de la prise de décision*, c'est-à-dire celle de la décision elle-même, incluant les modalités d'exécution et de contrôle.

La participation des citoyens peut s'effectuer à plusieurs moments de ces deux grandes étapes de l'élaboration et de la prise de décision. La présentation de ces moments, différant un peu selon les auteurs (tableau 3.3) aide à circonscrire la nature de la participation et ses moments à l'intérieur du système décisionnel. L'on peut déduire de ces tableaux les moments de la planification et de la prise de décision:

planification - Détermination des objectifs;
 - Acquisition des connaissances;
 - Définition des problèmes;
 - Choix des solutions;
 - Elaboration de plans;

prise de décision - Formulation de la problématique;
 - Formulation de la décision;
 - Exécution de la décision;
 - Contrôle de l'exécution;
 - Evaluation.

La planification gouvernementale porte à la fois sur ses politiques, ses programmes et ses projets. La prise de décision peut aussi être appliquée à ces trois objets. Ainsi, par exemple, pour appliquer une politique de l'environnement, il faut expliciter la problématique, choisir les éléments de la politique, fournir les moyens de sa mise en exécution et s'assurer du respect de la politique retenue dans la mise en place des programmes et des projets.

La participation des citoyens peut s'effectuer en tout temps ou seulement à quelques moments privilégiés. Actuellement, les administrations sont surtout portées à accepter une certaine forme de participation, la plupart du temps la consultation, à l'étape de la planification. La décision proprement dite est réservée aux dirigeants. Plusieurs interprétations du rôle actuel de la population ont été faites. Nous retiendrons l'explication de André Bernard (1976) à cause de sa simplicité (figure 3.1).

Tableau 3.3: Moments de la décision

DION ET SOLASSE ¹	DORAY ²	SAINT-PIERRE ³	BERNARD ⁴	Conseil consultatif ⁵ de l'environnement du Québec	VINDASIOUS ⁶
<p>Etapas du processus décisionnel</p> <pre> graph TD A[Rassemblement de l'INFORMATION] --> B[Elaboration et formulation des OPTIONS possibles] B --> C[DECISION] C --> D[EXECUTION DE la décision] D --> E[CONTROLE de l'application de la décision] </pre>	<p>Démarche opérationnelle d'action collective</p> <pre> graph TD A[PROBLEMATIQUE - formulation du problème - recherche de solutions] --> B[DECISION] B --> C[EXECUTION] C --> D[CONTROLE] </pre>	<p>Moments de l'activité humaine *</p> <pre> graph TD A[Projets] --> B[Organisation] B --> C[Délibération] C --> D[Décision] D --> E[Exécution] E --> F[Contrôle] F --> G[Production, développement, progression, profit] G --> H[Jouissance des fruits] </pre> <p>* étapes pas nécessairement dans l'ordre</p>	<p>Phases de la prise de décision</p> <pre> graph TD A[Initiative des projets] --> B[Définition du problème] B --> C[Formulation des objectifs] C --> D[Choix des moyens] D --> E[Formalisation de la décision] E --> F[Textes d'application] </pre>	<p>Niveaux de planification</p> <pre> graph TD A[POLITIQUES] --> B[PROGRAMMES] B --> C[PROJETS] </pre>	<p>Etapas du processus de planification</p> <pre> graph TD A[Nature des buts] --> B[Etudes détaillées et cueillette des données] B --> C[Nature des solutions] C --> D[Evaluation des solutions] D --> E[Recommandations préliminaires du plan] E --> F[Exposé définitif du plan] </pre>

¹ Dion et Solasse, cité par H. Saint-Pierre, *op. cit.*

² Doray, cité par H. Saint-Pierre, *op. cit.*

³ Henri Saint-Pierre, *op. cit.*

⁴ André Bernard, *La politique au Canada et au Québec*, Montréal, P.U.Q., 1976.

⁵ Conseil consultatif de l'environnement du Québec, *Localisation des corridors de transport au Québec*, Québec, Editeur Officiel, juillet 1976.

⁶ Dana Vindasius, *Techniques et méthodes de la participation du public*, Etude no. 12, série des Sciences Sociales, Environnement Canada, 1976.

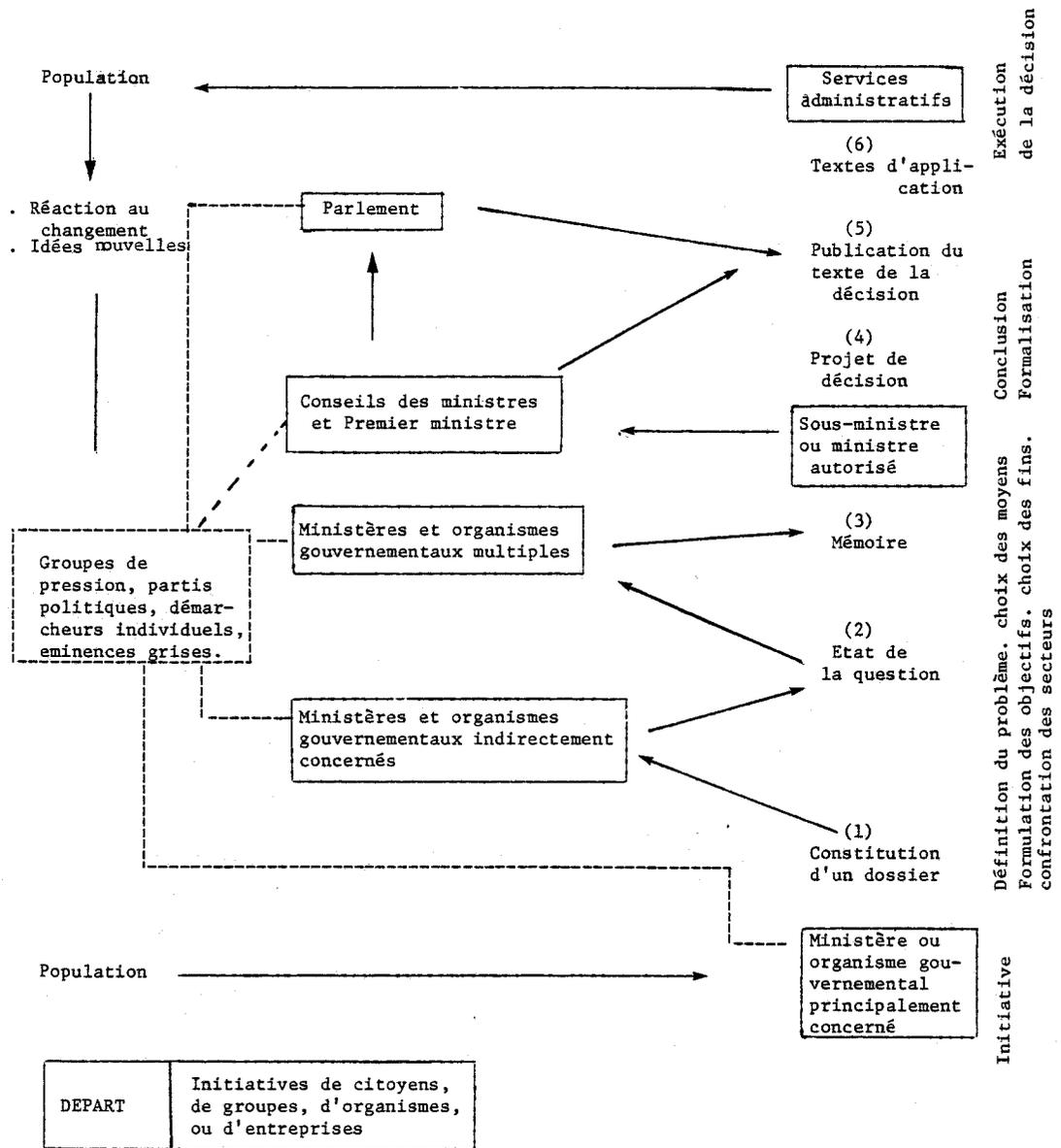


Figure 3.1: Le processus de prise de décision, selon André Bernard, La politique au Canada et au Québec, Montréal, P.Q., 1976, p. 30

Toutefois, au moment de proposer ou de choisir les mécanismes de participation, il faut considérer chacun des moments de la planification et de la décision; les mécanismes retenus dépendront du degré d'implication des citoyens désiré par les décideurs. Dans une situation idéale, l'on pourrait associer les citoyens à tous les moments de la planification et de la décision. En pratique, le choix des mécanismes dépend de l'objet sur lequel portera la décision et du contexte dans lequel elle sera prise. Quant à nous, nous essaierons par la suite d'élaborer les différentes options de participation qui seraient souhaitables dans l'évaluation environnementale des actions humaines qui, on le sait, se situe à l'étape de la planification gouvernementale. Plus précisément, l'E.R.E. intervient lors de la définition des problèmes et du choix des solutions.

B.2 Système physique

L'orientation des décisions de l'Etat, par la planification, n'est pas l'apanage exclusif d'un seul niveau de gouvernement, plusieurs autorités différentes disposant d'un pouvoir de décision sur un même territoire. Il faut souligner au passage quelques questions suscitées par ces aires de compétence, en rapport avec la participation des citoyens.

Le partage des pouvoirs de décision entre le niveau central et le niveau régional ou local est toujours remis en question, lorsqu'il s'agit d'impliquer les citoyens dans la prise de décision. Les instances décisionnelles règlent la plupart du temps leurs différences par un partage des compétences entre les niveaux central et local. Les citoyens auront donc à participer à deux niveaux, à l'intérieur de mécanismes distincts, dépendant à la fois des sujets en cause et de l'entité territoriale impliquée. Le partage juridique des domaines de compétence ne veut toutefois pas dire la disparation de l'un ou l'autre des niveaux sur un territoire donné.

Ainsi, l'élaboration de plans directeurs et de schémas d'urbanisme n'exigera pas le même mécanisme de participation que l'élaboration d'une politique nationale de l'énergie. La distinction des niveaux devra être prise en considération si on veut assurer l'efficacité des mécanismes de participation, compte tenu de l'ampleur des questions traitées et des populations concernées.

Sommairement, au niveau local, les questions en cause sont restreintes; les populations impliquées sont aussi restreintes, mais directement concernées. Les mécanismes de participation à ce niveau sont, pour ces raisons, faciles à mettre en marche et à entretenir. Par contre, au niveau national, de vastes populations sont touchées par des sujets qui ne les concernent souvent qu'indirectement. La participation des citoyens est alors plus difficile à gagner.

En pratique, et aux plans structurel et institutionnel, la question de partage des pouvoirs décisionnels réfère à des domaines d'étude tels que la décentralisation ou la régionalisation. Dans le contexte québécois, le problème du partage des pouvoirs entre le central et le local est loin d'être solutionné. Le sujet est d'ailleurs beaucoup trop vaste pour être abordé dans cette étude. Néanmoins, il importe de souligner que la *participation ne dépend pas nécessairement d'une décentralisation des administrations centrales*. La participation, tout comme la régionalisation, étant davantage un phénomène fonctionnel que structurel, exige alors la formation d'organismes qui lui permettront de s'exercer dans le cadre d'un processus de décision, que ce dernier soit local ou central.

B.3 Système politique

Les trois paliers d'administration opérant au Québec sont bien connus: fédéral, provincial et municipal. Les mécanismes de participation seront distincts à l'intérieur de chacun des ces paliers, quoique pouvant agir sur des questions identiques. Au chapitre de l'environnement, les institutions fé-

dérales et provinciales présentent beaucoup d'affinités, tant au niveau des structures et des programmes, que des possibilités d'implication des citoyens. Pour sa part, le palier municipal permet une intégration beaucoup plus directe et concrète des citoyens aux décisions. Par contre, il peut exister beaucoup de différences quant aux mécanismes de participation d'un gouvernement municipal à l'autre.

Ce dernier, particulièrement pour les questions environnementales, mériterait un développement particulier. L'utilisation du territoire, et, par conséquent, l'aménagement du milieu et la protection de sa qualité, dépendent en grande partie des autorités municipales. La traduction des besoins des citoyens en décisions d'aménagement ou de conservation du milieu de vie se passe en premier lieu à ce palier de décision. Les mécanismes de participation doivent donc y être particulièrement développés et efficaces.

3.2.4 COMMENT PARTICIPER?

Quel que soit le processus à l'intérieur duquel on veut recourir à la participation des citoyens, la question de la façon dont cette participation sera vécue se pose toujours. L'importance que l'on veut accorder aux citoyens, la qualité que l'on désire dans les relations entre les citoyens et les dirigeants, le temps dont on dispose sont autant de facteurs qui entrent en jeu. Chaque intervention, chaque décision, chaque problème à traiter supposent une forme de participation adaptée à des exigences et à des modalités d'exécution différentes.

Nous tenterons, en quelques pages, d'esquisser une synthèse des modèles de participation des citoyens généralement admis depuis les expériences récentes de participation des citoyens à l'intérieur des structures gouvernementales (tableau 3.4). On distingue la plupart du temps une *échelle* dans la participation, selon le degré de responsabilité que l'on confie aux citoyens. Quatre échelons ou quatre grands modèles de participation peuvent alors être retenus:

Tableau 3.4: Modes de participation des citoyens:
l'ensemble des mécanismes par lesquels les citoyens sont impliqués (influencent et sont intégrés)
dans les divers processus décisionnels de l'Etat

MODES	DEGRES	DIRECTION DES ECHANGES ¹	DECISION	INITIATIVE (MOTEUR)	PARTAGE DU POUVOIR DECISIONNEL
Information	Publicité Information obj. Incitation	↘ sens unique décideur → citoyen (recherche de consensus)	non modifiable non modifiable non modifiable mais expliquée		
Consultation	Information ² Avis Négociation	↻ rétroaction informelle ↻ rétroaction formelle ↻ débat et consensus	officieusement modifiable officiellement modifiable officiellement modifiable		
Cogestion	Délégation Association ³	↔ formels entre les centre de responsa- bilité ↔ égalité des parte- naires	aspects précis laissés aux citoyens conjointe sur tous les plans		
Autogestion (contrôle)	Coopération Contrôle	↻ absence d'autorité	relève des citoyens (exécution par les représentants)		

¹ ↘ : formel, ↻ : informel

² information - incitation recherche le consensus des citoyens sur des décisions via toutes sortes de moyens, notamment éducatifs.

³ dans l'association, on peut référer au contrôle sociétal si les citoyens ont l'initiative du processus.

1. Information
2. Consultation
3. Cogestion
4. Autogestion

Chacun de ces modèles mérite une explication, soit pour bien en comprendre la portée, soit pour en distinguer les variantes.

A. Modèle d'information

L'information des citoyens sur les décisions prises ou à prendre constitue le seuil minimal d'implication des citoyens au processus décisionnel. Dans ce modèle, la décision est prise d'abord et exclusivement par le décideur, détenteur de tout le pouvoir. Ce dernier veut néanmoins tenir compte de l'opinion des citoyens, et prend divers moyens plus ou moins efficaces pour influencer sa décision. Ces moyens peuvent être regroupés en trois catégories:

- la publicité;
- l'information;
- l'incitation.

La relation entre le décideur et le citoyen est à sens unique du décideur au citoyen. Dans le cas de la publicité, le décideur met tous les moyens pour faire connaître la décision sous ses bons aspects de façon à la rendre acceptable pour tous. Autrement, il peut fournir objectivement l'information sur ses décisions, telle qu'elle est avec ses aspects négatifs et positifs. Il faut souligner que, dans ce modèle de "participation" (le modèle de la participation minimale), la décision est déjà prise et non modifiable. Dans les cas où le décideur ira jusqu'à l'incitation des citoyens, la décision sera expliquée clairement à tous de façon à obtenir (par persuasion ou

animation) une acceptation large de la décision, avant exécution. Toute la mécanique d'opération de ce modèle relève du décideur et est appliquée par lui en toute discrétion.

B. Modèle de consultation

La consultation est considérée par plusieurs comme le minimum acceptable de participation réelle des citoyens aux processus décisionnels. L'objet de la décision est alors défini et exposé au public qui donne ses commentaires ou élabore des propositions selon les besoins du responsable de la consultation. Contrairement au modèle d'information, la décision est ici modifiable, bien que l'initiative et l'autorité restent l'apanage exclusif des dirigeants. La communication s'établit toutefois dans les deux sens, des citoyens aux dirigeants et réciproquement.

Le degré d'importance accordé aux citoyens varie encore, ici, selon les intentions de l'organisme faisant appel au public. On peut séparer le modèle de consultation en trois sous-modèles:

- la consultation - information;
- la consultation - avis;
- la consultation - négociation.

La *consultation - information* est un mode de prise de décision ne faisant pas appel à un mécanisme formel de consultation, mais recourant à de telles procédures pour influencer la prise de décision. Dans un tel cas, les décideurs recherchent l'opinion des citoyens concernés par différentes techniques d'approche très discrètes. Les analyses documentaires, les interviews ou la simple présence dans certains milieux ou dans certaines activités permettent aux décideurs de recueillir les avis des groupes et des individus afin d'en tenir compte dans l'élaboration des décisions. Le recours aux citoyens est ainsi officieux, et la rétroaction des citoyens vers les dirigeants devient informelle.

La *consultation - avis* vise plutôt à susciter les prises de position des individus et des groupes face à la décision projetée. Les citoyens sont alors invités à soumettre leur avis sur une question; l'apport des citoyens peut même prendre la forme de nouvelles propositions, faisant contrepoids aux suggestions des autorités responsables de la décision. Ce mode de participation, encore sous l'instigation des décideurs, rend ces derniers responsables devant les citoyens des choix qu'ils retiendront en accord ou en désaccord avec les contre-propositions des citoyens. Enfin, les autorités peuvent désirer une consultation encore plus directe en provoquant un débat sur les questions en litige. La décision projetée est alors modifiée dans un mécanisme dynamique de décisions et d'échanges entre les citoyens et les dirigeants. Le consensus de tous les intervenants est recherché par un tel modèle, qui demeure consultatif puisque le pouvoir de décision est entièrement entre les mains des autorités et que la démarche est animée par le décideur ou ses représentants.

Le modèle de consultation, dans toutes ses variantes, est aujourd'hui largement utilisé par les dirigeants gouvernementaux. Des mécanismes officiels (conseils consultatifs), des techniques indirectes (sondages d'opinions et enquêtes) et bien d'autres moyens (commissions parlementaires, tournées régionales) sont beaucoup utilisés pour obtenir l'avis des citoyens sur les décisions gouvernementales. Dans le domaine de la protection de la qualité du milieu ou de l'amélioration de la qualité de vie (questions environnementales de portée générale), ces recours aux citoyens sont de plus en plus courants et entrent ainsi dans les procédures régulières de gestion quotidienne des problèmes. Nous devons donc envisager en détails les possibilités du modèle de consultation, dans l'évaluation des répercussions environnementales des actions humaines.

C. Modèle de cogestion

Si les autorités acceptent d'impliquer des citoyens au point de partager leur pouvoir de décision, on parle alors du modèle de cogestion. Plusieurs raisons peuvent amener les dirigeants à opter pour la cogestion. L'initiative peut, d'une part, provenir des dirigeants eux-mêmes, embarrassés face à une décision risquant de provoquer des conflits entre des groupes sociaux d'importance. D'autre part, certains groupes de citoyens peuvent avoir acquis suffisamment d'influence pour forcer les autorités à les associer au processus de décision sur certaines questions.

Deux formes principales de cogestion peuvent être envisagées à l'intérieur des structures gouvernementales:

- par délégation (partage des pouvoirs);
- par association (partage des rôles).

La délégation permet au gouvernement de transférer une partie de son pouvoir de décision à des groupes de citoyens, en rapport avec des questions précises.

L'association, pour sa part, suppose l'égalité de partenaires (citoyens et dirigeants) dans la prise de décision. La décision devient donc le fruit d'une négociation directe entre les citoyens et les autorités; elle ne pourra être mise à exécution que si les partenaires sont en accord. La cogestion s'appliquant bien à des problèmes précis, clairement identifiés et impliquant directement les citoyens, il faudra aussi envisager sa pertinence au niveau de l'évaluation des répercussions environnementales.

D. Modèle d'autogestion

Si le pouvoir de décision est carrément laissé au citoyen, on peut alors parler de contrôle par les citoyens des décisions qui les concernent ou d'autogestion. L'initiative d'un processus autogestionnaire relève évidemment des citoyens eux-mêmes. La responsabilité complète des décisions leur appartient. La présence des autorités gouvernementales dans le processus de décision laisse supposer que cette formule de participation est inadéquate pour les questions relevant de l'autorité gouvernementale. Comment le dirigeant gouvernemental peut-il en effet laisser complète latitude et autorité aux citoyens, sur des questions qui relèvent de son mandat? C'est le cas de tout le domaine de la qualité de l'environnement. Une toute autre forme d'organisation serait donc nécessaire pour rendre opérationnel ce modèle d'autogestion.

L'autogestion reste tout de même possible dans des domaines précis ou sur des objets de décision bien délimités. La formule des coopératives, bien implantée au Québec, ne traduit-elle pas une forme organisée d'autogestion appliquée à la production et à la distribution de biens et services? Lorsqu'il s'agit des affaires publiques, il est plus difficile d'envisager le recours à l'autogestion sous sa forme organisée (coopération) ou anarchique (contrôle direct). Il ne faudrait toutefois pas conclure que cette difficulté exclut complètement le modèle de l'autogestion de la gestion des affaires publiques. Il sied néanmoins à une société répondant à certaines caractéristiques de structure (dimensions réduites, organisation horizontale, etc.) et de comportement (maturité individuelle, socialisation des biens, etc.).

Pour clarifier les notions expliquées au chapitre précédent, il convient de mentionner, après avoir présenté les modèles théoriques de participation, que l'on ne peut parler de contrôle sociétal que si les citoyens ont l'initiative d'au moins un processus de décision. Ainsi, le modèle d'autogestion répond

bien aux exigences du contrôle sociétal. Il est aussi possible, dans le cadre du modèle de cogestion, de respecter le contrôle sociétal de la qualité des actions humaines, si l'initiative de l'association avec les autorités est laissée aux citoyens. Ceci suppose que la mise en marche du mode de cogestion et l'entretien du processus reviennent complètement aux citoyens. Il n'y a, par conséquent, de véritable contrôle sociétal qu'à partir d'une association de partenaires égaux ou qu'à la suite d'un contrôle total par les citoyens.

Les facteurs essentiels permettant d'établir des distinctions entre les divers modèles de participation sont le partage du pouvoir décisionnel et la direction des échanges entre les dirigeants et les citoyens. Les processus de participation procédant d'échanges de haut en bas - de "dirigeant vers dirigés" - occupent les échelons les plus bas dans l'échelle de la participation des citoyens. Les modes de participation, basés sur une collaboration horizontale entre citoyens et dirigeants, occupent les échelons les plus élevés. Cette échelle de participation se reflète au plan du partage du pouvoir décisionnel: les autorités conservent tout ce pouvoir au bas de l'échelle, alors que les citoyens l'acquièrent complètement aux degrés les plus élevés. La mise sur pied et le bon fonctionnement des différents mécanismes de participation seront fortement influencés par ces deux facteurs.

3.2.5 MECANISMES ET TECHNIQUES DE PARTICIPATION

On ne peut imaginer une stratégie de participation qui convienne à toutes les situations. De nombreux éléments peuvent influencer le choix et l'organisation des techniques de participation. Vindasius (1975) note à ce propos:

"L'efficacité des techniques (...) dépend de chaque situation, par exemple du point d'appui et de l'envergure de l'effort de la planification, des ressources disponibles, des antécédents, de la gravité et de l'importance des problèmes (...), de la nature des groupes d'intérêts communs et de la mesure de leurs obligations financières (...)"

Nous nous contenterons donc, dans un premier temps, de dresser un inventaire sommaire des techniques utilisées ou possibles à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Par la suite, nous tenterons de relier ces techniques entre elles, de façon séquentielle et logique, de manière à expliciter un mécanisme de participation théoriquement opérationnel à l'intérieur d'un processus gouvernemental de décision faisant intervenir les citoyens.

En rapport aux modèles expliqués précédemment, il est possible d'énumérer différentes techniques de mise en opération. Ainsi, pour *l'information* des citoyens, les moyens disponibles peuvent être les suivants:

- les kiosques d'information,
- les brochures et montages audio-visuels,
- les conférences et les campagnes d'information,
- le recours aux media d'information,
- les centres de documentation.

Les techniques de l'information sont conventionnelles, variées et bien connues par les agents responsables. Par contre, lorsque l'on parle de *consultation*, les moyens sont plus nouveaux:

- les sondages et les enquêtes sociologiques;
- les études documentaires et les relevés de presse;
- les réunions publiques;
- les enquêtes et les audiences publiques;
- les référendums;
- les organismes consultatifs;
- les ateliers de travail et de discussion;
- les tournées d'échanges;
- les simulations politiques et sociales.

Au chapitre de la *cogestion*, bien que les expériences soient peu nombreuses, quelques techniques sont disponibles:

- les comités conjoints;
- les groupes de travail "ad hoc"("task force");
- les délégations (organes).

Enfin, sur le plan de l'*autogestion*, l'on peut mentionner les techniques suivantes:

- les guides pratiques (manuels d'autogestion)
- les assemblées délibérantes
- les programmes de support technique et financier.

En ce qui concerne l'intégration dans le temps et dans l'espace de ces différentes techniques, il serait possible d'exposer un grand nombre de mécanismes en référant aux expériences vécues dans différents domaines. La présentation d'un seul mécanisme, choisi à cause de sa pertinence, suffira toutefois à faire comprendre les modalités d'opérationnalisation de ces techniques. Nous avons cru bon de retenir un mécanisme relié à des activités de planification, vu leur affinité avec les procédures d'évaluation des répercussions environnementales.

Selon Vindasius (tableau 3.5), les étapes de la planification sont au nombre de six. L'élaboration d'une action humaine, selon ce processus, suppose l'intégration des citoyens à six moments différents. Le tableau 3.5 énumère précisément les techniques de participation les plus pertinentes en fonction des étapes de la planification. Les techniques peuvent varier des simples ateliers de travail aux grandes audiences publiques.

Maintenant, le même raisonnement prévaut aussi en ce qui concerne le mécanisme de la prise de décision. Les techniques de participation visant à intégrer les citoyens à ce mécanisme varieront également. En effet, les étapes du processus de décision peuvent être décrites ainsi:

1. la prise de conscience de l'objet (question, problème) de la décision;
2. la contribution à la définition des besoins et des aspirations de la collectivité;
3. l'élaboration des possibilités d'action;
4. l'évaluation des possibilités envisagées;
5. le choix de l'action souhaitable pour les citoyens;

Tableau 3.5: Mécanisme de participation relié au processus de planification (adapté de Vindasius)¹

Etapas de la planification	Techniques de participation
1. Elaboration des buts de l'action projetée	Ateliers de travail Réunions publiques d'information
2. Etudes détaillées et cueillette des données	Enquêtes sur le terrain Groupes de travail spécialisés Comités consultatifs "ad hoc"
3. Elaboration des possibilités de réalisation	Ateliers de travail Réunions publiques Enquêtes
4. Evaluation des possibilités	Ateliers de travail Groupes d'étude Groupes de travail spécialisés
5. Recommandations provisoires	Assemblées d'information Forums d'échanges
6. Exposé définitif du projet	Audiences publiques

¹ Dana Vindasius, Techniques et méthodes de la participation du public (résumé) Etude no 12, Série des sciences sociales, Environnement Canada, Ottawa, 1976.

chacune d'entre elles vise un **objectif précis**. Ainsi, s'il s'agit de l'évaluation des répercussions environnementales d'un projet, les citoyens devront d'abord être suffisamment informés des intentions du promoteur et du contexte de la décision à prendre. Par la suite, les citoyens auront à expliciter leurs priorités en rapport avec l'action projetée. Compte tenu de leur sensibilisation au projet et à toutes ses implications, les citoyens devront soit évaluer les possibilités proposées par le promoteur, soit élaborer d'autres possibilités si aucune des suggestions ne leur convient. Enfin, une fois l'action définitive retenue par les promoteurs, les citoyens devront soumettre leurs recommandations sur l'acceptabilité ou la non-acceptabilité de l'action retenue. La décision, autorisant ou non le projet selon la nature de ses répercussions sur la qualité du milieu de vie, ne revient toutefois pas aux citoyens ayant participé au processus. Le responsable gouvernemental de l'évaluation doit formuler lui-même sa décision sur le projet et l'acheminer aux dirigeants politiques.

Encore ici, les techniques les plus adéquates, par rapport à un tel mécanisme de participation, sont choisies parmi les moyens énumérés dans l'inventaire précédent. Beaucoup de souplesse doit être préservée dans le choix des techniques, tout en minimisant les efforts déployés pour les rendre opérationnelles et pour constituer les structures nécessaires à leur réalisation.

3.2.6 LES PARTICIPANTS

Il importe à ce stade-ci de présenter les différents acteurs qui peuvent être impliqués dans un processus de participation. Cette opération a l'avantage d'indiquer par la suite, d'une part, la façon dont ils pourront contribuer au processus de décision, et, d'autre part, les intérêts défendus par chacun de ceux-ci. Toutefois, parler des acteurs d'un processus de participation est toujours complexe; chaque cas particulier nécessite une étude pour découvrir

les personnes en jeu. L'identification des acteurs est d'autant plus difficile qu'une grande partie des citoyens impliqués par les conséquences d'une action ou d'une décision restent à l'extérieur du problème. Pour cette raison, nous tenterons d'abord de préciser les catégories de citoyens qui ont directement intérêt à participer à un processus de décision et ceux qui vraisemblablement voudront participer du fait que leurs intérêts sont indirectement mis en jeu.

Les groupes en présence sont soit favorables aux actions projetées, soit opposés ou tout simplement neutres. Ainsi, nous retrouvons généralement:

les *défenseurs* d'une action projetée:

- les promoteurs,
- les groupes associés,
- les citoyens favorisés;

les *opposants* à une action projetée:

- les groupes de pression,
- les citoyens lésés;

les *neutres* face à une action projetée:

- les administrateurs publics,
- les conseillers scientifiques,
- les techniciens.

L'élaboration des actions humaines donne souvent lieu à des conflits entre les divers intervenants. Tout le processus de participation des citoyens à la prise de décision suppose alors les prérequis qui suivent:

- l'*identification* des forces en jeu à l'intérieur des conflits. Les groupes détenant ou cherchant à acquérir le pouvoir de décision doivent être identifiés afin de les impliquer;
- l'*inventaire* des possibilités offertes par les différents mécanismes de participation. Dans ce cas, il s'agit d'envisager la constitution d'organismes permanents et de groupes "ad hoc" chargés de traiter l'objet de la décision à prendre;
- la *désignation* des intervenants à impliquer et des interlocuteurs à réunir au sein de l'organisme de participation;
- la *répartition* du pouvoir de décision entre les intervenants par le choix du degré de participation permis à chacun d'eux.

En tant que membre de la communauté, le citoyen ordinaire, c'est-à-dire n'étant pas détenteur d'un pouvoir par délégation de ses concitoyens, agit dans les divers processus comme :

- *voteur*, influençant les grandes politiques par le choix des représentants à tous les niveaux, local ou central;
- *interlocuteur* des dirigeants par un engagement dans le processus de décision faisant appel aux citoyens;
- *payeur de taxes* par l'obligation d'assumer de ses propres deniers les décisions publiques.

Néanmoins, dans tout processus de participation, les citoyens ordinaires ne sont pas les seuls participants potentiels. Il faut aussi constater l'implication possible:

- des *représentants élus*, qui, au nom de la communauté, détiennent un pouvoir direct de décision à un niveau local et central;
- des *fonctionnaires* qui agissent souvent comme coordinateurs des processus de participation ou à titre d'experts offrant des services techniques aux autres participants;
- des *officiers* divers, membres des corps intermédiaires, associations professionnelles, groupes de pression, etc., agissant au nom d'organismes officiellement reconnus regroupant un certain nombre d'individus;
- des *conseillers* multiples, provenant d'organismes indépendants, mettant leurs compétences (techniques, communication, etc.) au service des participants.

Jusqu'à maintenant, dans les quelques expériences de participation, les groupes de pression ou les groupes d'intérêt, apparaissant souvent au moment de choix cruciaux d'une communauté, ont joué un rôle spécial:

soit comme *initiateurs* de la participation par le biais de pressions publiques en vue de la considération de leurs intérêts, soit comme *interlocuteurs* forcés agissant sans mandat par pressions directes sur les dirigeants.

De la même façon, d'autres groupes de citoyens, organisés sur des bases stables, servent souvent de guides aux décisions des autorités gouvernementales. Ces corps sociaux, officiellement constitués, expriment leurs besoins et leurs exigences, concertant ainsi les actions gouvernementales. Les membres de ces groupes organisés reçoivent donc une considération spéciale de la part des dirigeants.

Le tableau 3.6 présente les différentes catégories de public pouvant être impliquées dans un processus de participation. La raison d'être de ces groupes et leur structure de représentation y sont également dévoilées.

3.2.7 LES CONDITIONS DE REALISATION

Dans le déroulement du tout processus de participation, des obstacles sont à prévoir, inconvénients que les décideurs ou les participants devront maîtriser. La participation des citoyens est aussi soumise à un certain nombre de conditions, autant liées aux habitudes individuelles qu'aux comportements collectifs. Ces conditions peuvent aussi apparaître très différentes, selon que l'on retienne le point de vue des dirigeants, ou celui des citoyens.

Tableau 3.6: Les divers publics dans un processus de participation

Public	Organisme ou individus	Raison d'être	Structures et représentation	Exemples par rapport à l'Environnement
Organisé	Corps sociaux	Regroupement permanent par des actions communes dans certains secteurs d'activités	Traditionnelles et stables dont les représentants et les officiers sont clairement connus. Les mécanismes de "lobbying" sont présents	AQTE FAPEL CQE
	Groupes d'intérêt	Regroupement permanent pour participer aux décisions publiques dans certains secteurs en marge des structures gouvernementales officielles	Modèles et souvent marginales (clandestines et subversives). Les interlocuteurs changent selon les questions en cause	SVP - STOP Amis de la Terre Front commun anti-nucléaire Monde à bicyclette
	Services spécialisés	Regroupement pour offrir l'expertise technique ou autre en rapport avec certaines activités	Entreprises publiques ou privées	HYDRO-QUEBEC
Non organisé	Groupes de pression	Regroupement "ad hoc" pour combattre sur certaines questions des décisions qui les affectent	Temporaires et ouvertes, ajustées au conflit en cause. Présence de leaders naturels	Groupe de citoyens de la rue St-Gabriel Comité de protection de l'environnement de Lotbinière
	Citoyens ordinaires	Individus concernés par des questions et agissant pour influencer les décisions	-	-

Les conditions personnelles et collectives de la participation ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Nous reproduisons ici, sous forme de tableau, les conditions identifiées et commentées par Saint-Pierre (1975):

Tableau 3.7: Conditions personnelles et collectives de participation

CONDITIONS PERSONNELLES	CONDITIONS COLLECTIVES
<ul style="list-style-type: none"> - personnalité des membres - passé expérientiel de chacun - idée que se fait le participant de la participation - aptitude à participer - niveau de socialisation - désir de participation - volonté d'agir en commun - possibilité d'accomplir les actes d'adhésion nécessaires - présence, disponibilité - compétence - initiative - esprit responsable - compréhension - clairvoyance - esprit souple - respect - auto-détermination - confiance en soi 	<ul style="list-style-type: none"> - dialogue - communication - confiance - détermination - engagement dans des valeurs et des objectifs communs - partage des responsabilités et du pouvoir de décision - constance - autorité - liberté - information

SOURCE: Construit à partir de: Saint-Pierre, La participation: pour une véritable prise en charge responsable, Québec, P.U.L., 1975.

Parmi les conditions collectives, il en est une qui se révèle particulièrement importante. Il s'agit de l'information qui non seulement est une condition de la participation au sens de la communication, mais aussi une étape essentielle du processus même de participation. L'importance de cette condition, sans toutefois négliger les autres, mérite que l'on s'y arrête quelque peu. En effet, l'information constitue un prérequis essentiel à toute discussion collective et à toute décision communautaire.

Saint-Pierre (1975) indique les qualités qu'une information doit posséder pour qu'elle joue entièrement sa fonction de préparation à la décision. Nous commenterons ici ces qualités. L'information doit tout d'abord être accessible; cette condition implique que l'information, qu'elle soit officielle ou non, soit disponible. Le corollaire de cette condition est que l'information doit être complète. La seconde condition constitue une diffusion large et expliquée. Différents groupes sont préoccupés par divers sujets; l'information doit, par conséquent, être suffisamment diffusée pour couvrir tous les groupes intéressés par un sujet et être suffisamment expliquée pour que les publics concernés soient en mesure de comprendre facilement le contenu de l'information. Cette deuxième caractéristique de l'information nécessite souvent un exercice de vulgarisation d'une matière spécialisée. En définitive, l'information doit être la plus complète possible et très honnête. Saint-Pierre (1975) pose comme troisième qualité, l'obligation pour chacun de contribuer à sa propre information. Il va de soi que c'est le sujet qui participe qui doit participer. Ainsi, il doit constamment, d'une part, se tenir en éveil par rapport à l'information normalement distribuée par les canaux de communication reliés aux mass media, et, d'autre part, exiger à qui de droit l'information additionnelle. Enfin, l'information doit être régulière. A notre avis, deux corollaires découlent de cette qualité de l'information: premièrement, l'information n'est pas seulement un échange de connaissances du haut (autorité) vers le bas

(citoyen), mais aussi un mouvement du bas vers le haut. Joël de Rosnay¹ explique bien cette mécanique :

"La société s'est dotée tout d'abord d'un système de communication fondé sur la dissémination rapide des informations. Depuis le haut de la pyramide constituée par toute organisation sociale jusqu'à sa base: c'est le système de communication descendant (...). Il se matérialise par les moyens de communication de masse bien connus (livre, presse, radio, cinéma et télévision). (...). L'autre système de communication, par contre, ne s'est mis en place que très progressivement (...) il a pour rôle principal de transmettre les informations remontant vers des centres de décision ou de radio-diffusion. (...) ce système (...) est constitué par toutes les formes actuelles de représentation et de participation à la vie de la société: vote, députés, partis politiques, comités d'entreprise, syndicats, unions de consommateurs, instituts de sondage d'opinion, etc. C'est la "réponse" des individus aux politiques et aux programmes d'un gouvernement, à la direction d'une entreprise, ou à l'ensemble des produits et des services des entreprises."

Ainsi, cet échange d'information dans les deux sens permet non seulement aux décideurs de connaître les réactions de la population à leurs actions, mais aussi de préparer les meilleures actions possibles lorsque les besoins col-

¹ Joël de Rosnay, Le Macroscopie, vers une vision globale, Paris, Editions du Seuil, 1974, pp. 177-178.

lectifs, divers et nombreux, sont exprimés au départ. L'autre corollaire de la nécessité que l'information soit régulière réside dans le fait que la participation ne peut se réaliser pleinement et efficacement que si les participants sont mutuellement avertis des étapes réalisées ou au courant du déroulement de l'action en cause. Ainsi, un échange des connaissances à la fois continu et réciproque assure un rapprochement des partis, tant au point de vue de la compréhension de la situation que de la réflexion au niveau de l'action. C'est d'ailleurs ce qui incite Saint-Pierre (1975) à reconnaître que "les participants sont rapprochés par une autre dimension. Antérieure, l'information prépare, fait mûrir l'adhésion; simultanée, elle explique l'action; postérieure, elle donne les résultats de l'action et prépare l'action future." Il importe donc de retenir que la participation de la population sera significative seulement si l'information est rendue disponible très tôt (c'est-à-dire avant que les véritables décisions soient prises), n'est pas à sens unique et est entretenue. L'égalité des moyens représente peut-être la condition la plus difficile à obtenir. Cette égalité se traduit par la mise à la disposition de la population de crédits nécessaires au rassemblement de l'information, à l'organisation de la participation et à l'obtention des spécialistes. Ces moyens réfèrent à des ressources financières et humaines. Il ne faut pas oublier le temps. Des délais suffisants doivent être prévus pour permettre l'exploitation de ces ressources par les citoyens participant au processus de décision. Ceci suppose, pour l'autorité, de prévoir l'intégration des citoyens dans le processus de décision, c'est-à-dire de reconnaître la légitimité du processus faisant appel aux citoyens.

Cette dernière remarque souligne les deux points de vue différents, présents dans tout processus de participation. Dans une application donnée, le point de vue des dirigeants est souvent différent de celui des participants. Les exigences de ces derniers peuvent souvent apparaître excessives aux autorités

responsables. L'implication des autorités semble parfois être insuffisante pour les citoyens. Nous tenterons d'exprimer les conditions essentielles à la participation, telles que pressenties par les deux groupes d'acteurs importants: les dirigeants et les participants. Du point de vue des dirigeants, le recours à la participation des citoyens suppose que les citoyens soient:

- . *responsables*, appréciant justement les questions en cause et les facteurs en jeu;
- . *informés*, en prenant spontanément connaissance des éléments du problème;
- . *ouverts*, en acceptant de considérer le point de vue des technocrates et des administrateurs;
- . *motivés* à agir en fournissant les efforts requis et en adoptant la discipline inhérente à tout processus administratif et politique de décision;
- . *cohérents*, capables d'arriver à un consensus sur les décisions à prendre.

Du point de vue des citoyens-participants, les conditions de la participation sont bien différentes. Elles exigent des autorités

- . une *reconnaissance* intégrale de la légitimité de leur rôle et de l'égalité du citoyen comme partenaire;
- . une *information* honnête sur tous les aspects du problème en cause et de la décision à prendre;

- . une *sensibilité* à l'expression souvent confuse des valeurs et des besoins collectifs;
- . une *souplesse* faisant foi, dans certains cas, de l'efficacité administrative ou de l'exactitude technique;
- . une *ouverture* d'esprit pour permettre l'apport des citoyens dans un système bureaucratique lourd et complexe;
- . une *disponibilité* à répartir le pouvoir décisionnel par la garantie de moyens humains et financiers adéquats.

Bref, on sent que la participation, comme technique de prise de décision, suppose des conditions très sévères de part et d'autre. L'égalité démocratique et l'information objective ne sont pas les moindres. On constate aussi les changements importants que ces techniques supposent, tant au niveau des mentalités et des attitudes individuelles, que de la logique même de l'appareil administratif et politique.

*"Ainsi (...), la notion de participation (...)
N'EST PAS TANT LE PARTAGE DE L'AUTORITE QUE
CELUI DES PREOCCUPATIONS ET DES RESPONSABILITES.
Elle oblige le citoyen à sortir de sa passivité
et de sa crainte, à s'intégrer aux finalités et
à contribuer aux moyens. Elle contraint l'Etat
à lutter contre l'ignorance ou la méfiance et à
réduire les pesanteurs, les privilèges et les
distances." ¹*

¹ Alain Plantey, Prospective de l'Etat, Paris, CNRS, 1974, p. 233.

L'objet de notre travail, il convient de le rappeler après cette définition détaillée de la participation et de ses modalités, consiste à déterminer quel modèle de participation des citoyens est le plus adéquat pour le bon fonctionnement du processus servant au contrôle environnemental, c'est-à-dire de l'évaluation des répercussions environnementales des projets. Nous savons maintenant que nous aurons à choisir parmi quatre modèles distincts:

information,
consultation,
cogestion,
autogestion.

Déjà, par une analyse sommaire, l'on peut éliminer deux modèles extrêmes de participation qui ne répondraient pas aux exigences du contrôle environnemental.

La dimension sociale du contrôle environnemental a pris beaucoup d'importance dans la mise en place des processus d'évaluation environnementale. La prise de conscience de l'ensemble de la société, nous l'avons dit précédemment, a forcé les gouvernants à introduire dans le processus de prise de décision des mécanismes d'évaluation des répercussions des projets. Or, de nombreux exemples récents démontrent que les citoyens désirent non seulement être informés des résultats des évaluations environnementales, mais réclament leur implication à l'intérieur même des processus. Le modèle d'information s'avère pour cette raison insuffisant en tant que méthode d'intégration réelle des citoyens au contrôle environnemental. Ce modèle est pourtant utile pour les autres contrôles ou pour la gestion globale de l'environnement. L'apport des citoyens dans le cadre de cette forme sommaire de participation, ne permet pas réellement à ces derniers d'exprimer directement leurs points de vue ni d'influencer véritablement les décideurs, la relation étant trop informelle et non officielle.

Qu'en est-il des trois autres modèles? La consultation reste actuellement le modèle choisi par les autorités gouvernementales québécoises et canadiennes comme formule d'implication des citoyens aux évaluations environnementales. Il va sans dire que nous devons alors considérer ce modèle de participation des citoyens. Les modèles de cogestion et d'autogestion sont pour leur part absents dans les divers processus d'évaluations environnementales. Est-ce à dire qu'ils sont inapplicables?

Les processus étant présentement mis en place par les autorités gouvernementales, il semble peu plausible d'envisager leur retrait du contrôle environnemental pour le transférer dans son tout aux citoyens; l'autogestion semble ainsi à éliminer dans le cadre des structures actuelles et à l'intérieur de la démocratie telle qu'elle est vécue. Cette exclusion de l'autogestion comme modèle de participation des citoyens à l'ERE n'est toutefois pas définitive. L'on peut facilement envisager à long terme une prise en charge complète des processus par les citoyens après une longue période de transition. L'expérimentation des modèles de consultation et de cogestion, dans cette perspective, servira alors d'apprentissage pour les citoyens.

Par contre, le modèle de cogestion mérite une certaine attention, du fait qu'il permet une implication analogue des autorités gouvernementales et des citoyens. La tendance à la décentralisation, dont nous avons parlé précédemment, est un premier pas visant à assurer un degré de participation accrue des citoyens à l'évaluation des répercussions des projets qui les concernent par le partage des pouvoirs de décision à ce niveau. Il nous faudra donc envisager aussi le modèle de cogestion comme approche de participation des citoyens à l'évaluation des répercussions environnementales.



CHAPITRE 4

LA PARTICIPATION DANS LE CONTROLE ENVIRONNEMENTAL:
CONSULTATION OU COGESTION?

4.1 LA CONSULTATION, UN PREMIER PAS -

Nous avons présenté succinctement, à la section précédente, le modèle de consultation. Nous avons aussi mentionné son utilisation de plus en plus courante dans le domaine de la protection de la qualité du milieu ou de l'amélioration de la qualité de vie. Pour explorer la pertinence de ce modèle dans l'évaluation des répercussions environnementales des actions humaines, nous devons donc préciser toutes les notions touchant la consultation.

"La solution des problèmes de l'environnement, problèmes essentiellement collectifs et en même temps faisant appel à des notions qualitatives nécessairement subjectives, relève particulièrement de formes communautaires de développement social et culturel à l'intérieur desquelles peut s'amorcer le dialogue en vue de la définition et de l'expression pratique des préférences sociales et qui donne lieu à la libération d'une capacité d'action latente." ¹

¹ Organisation des Nations Unies, Aspects éducatifs, sociaux et culturels des problèmes de l'environnement et question d'information, Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, juin, 1972, A/CONF. 48/9, p. 31.

4.1.1 DEFINITION ET FONCTIONS DE LA CONSULTATION

L'évaluation des répercussions environnementales des actions humaines projetées suppose la prise en considération, en plus des aspects techniques facilement quantifiables, d'éléments sociaux la plupart du temps non quantifiables. La consultation, comme type de participation, vise à éclairer les dirigeants sur ces aspects qu'ils peuvent difficilement soupeser en circuit fermé, c'est-à-dire à l'intérieur des seules instances administratives. L'importance qu'accorderont les citoyens aux conséquences des actions projetées dépend de leur perception de ces conséquences, de leurs besoins et de leurs préférences quant à la qualité de leur milieu de vie. Les citoyens restent par conséquent, les plus aptes à enrichir et à élargir la perception des autorités gouvernementales, plus précisément sur les aspects sociaux de leur évaluation.

"Dans une société à base de participation, la fonction consultation est fondamentalement un moyen qui permet aux citoyens et aux organismes d'exprimer leurs points de vue sur un sujet donné; elle suppose la prise en considération par les instances décisionnelles des intérêts et des comportements de l'ensemble des citoyens en vue d'une prise de décision mieux éclairée." ¹

¹ Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air, La fonction consultation dans le développement du loisir, Québec, L'Editeur Officiel du Québec, février 1978.

- Dans le cas qui nous intéresse (l'ERE), les responsables recherchent les points de vue, les opinions et les intérêts de la population en leur permettant de les faire valoir à l'intérieur d'un processus organisé. La consultation est, pour cette raison, de plus en plus institutionnalisée à la fois au Canada (Commission environnementale) et au Québec (auditions publiques) dans le cadre des processus d'évaluation des répercussions environnementales.

Les fonctions de la consultation, à ce niveau de contrôle de la qualité des actions humaines, sont les suivantes:

- raffiner la connaissance des administrateurs et des technocrates pour éclairer les décisions éventuelles;
- faciliter le dialogue entre les autorités et les citoyens pour atteindre un consensus préalable aux décisions;
- améliorer l'efficacité de l'administration gouvernementale en garantissant la pertinence et l'acceptabilité des décisions;
- rapprocher les fonctionnaires du milieu à l'intérieur duquel ils doivent intervenir;
- élargir l'éventail des aspects considérés dans les processus d'évaluation et de décision;
- situer la contribution sociale aux processus d'évaluation dans des mécanismes cohérents, structurés et coordonnés;

- contrebalancer l'expertise technique par l'expression des priorités sociales;
- susciter l'expression des volontés populaires face à des actions projetées avant leur réalisation.

La consultation constitue donc un pas très important dans l'établissement d'un nouvel équilibre des rapports entre les autorités gouvernementales et les citoyens.

4.1.2 MECANISMES ET MODES DE CONSULTATION

Nous avons parlé, à la section précédente, des différentes formes de consultation:

- consultation-information,
- consultation-avis,
- consultation-négociation.

Ces différentes formes supposent évidemment des modes de consultation distincts. Ainsi, la consultation non officielle ou non intégrée à l'organisation sociale (consultation-information) se contente de techniques telles que les sondages d'opinions, les enquêtes sociologiques et documentaires, les rencontres sur le terrain, etc... Par contre, la consultation officielle (avis et négociation) suppose l'existence de mécanismes structurés permettant l'expression de l'avis des citoyens et la prise en charge par l'administration.

Une grande variété de techniques sont alors disponibles selon l'ampleur de l'action à évaluer, selon l'importance du groupe à consulter et selon la complexité des questions à considérer. Une typologie des divers mécanismes de consultation peut alors être établie; ceci facilitera l'identification des techniques en mesure de les rendre opérationnelles (tableau 4.1).

Ces divers mécanismes de participation peuvent fonctionner "ad hoc" en réponse à un besoin précis ou être consacrés institutionnellement par le biais de lois ou de règlements. Au chapitre de l'évaluation des répercussions environnementales, on remarque la tendance récente des dirigeants politiques à rendre obligatoire la consultation des citoyens à l'aide d'une réglementation adéquate.

La création d'organismes permanents constitue un bon moyen pour institutionnaliser la consultation. Dans ce cas, il s'agit plutôt de consultation des citoyens, de façon indirecte, par le biais de représentants choisis par les autorités ou désignés par les citoyens. Généralement, ces corps consultatifs sont officiellement intégrés dans la structure décisionnelle et leur existence est sanctionnée des textes de lois. Leur apport est inscrit à l'intérieur du processus de prise de décision. L'organisme chargé de l'évaluation des répercussions environnementales est souvent de cette nature, c'est-à-dire qu'il est consultatif auprès du ministre responsable; les décisions de l'organisme d'ERE ne sont pas, de ce fait, nécessairement exécutoires. Un schéma peut nous aider à expliciter cette situation (figure 4.1).

Tableau 4.1: Modes de consultation directe des citoyens

CONSULTES	MODES DE CONSULTATION
- grands groupes	<ul style="list-style-type: none"> - commissions parlementaires - audiences publiques - tournées régionales - rencontres publiques - référendum - conseils
- petits groupes	<ul style="list-style-type: none"> - conférences, colloques, séminaires - rencontres sur le terrain - conseils - comités de travail - ateliers d'échanges et de discussions - jeux sociométriques (rôles, delphi, etc.) - groupes de simulation
- individus	<ul style="list-style-type: none"> - enquêtes publiques - sondages d'opinions - interviews personnels - auditeurs, ombudsman - centres de services publics

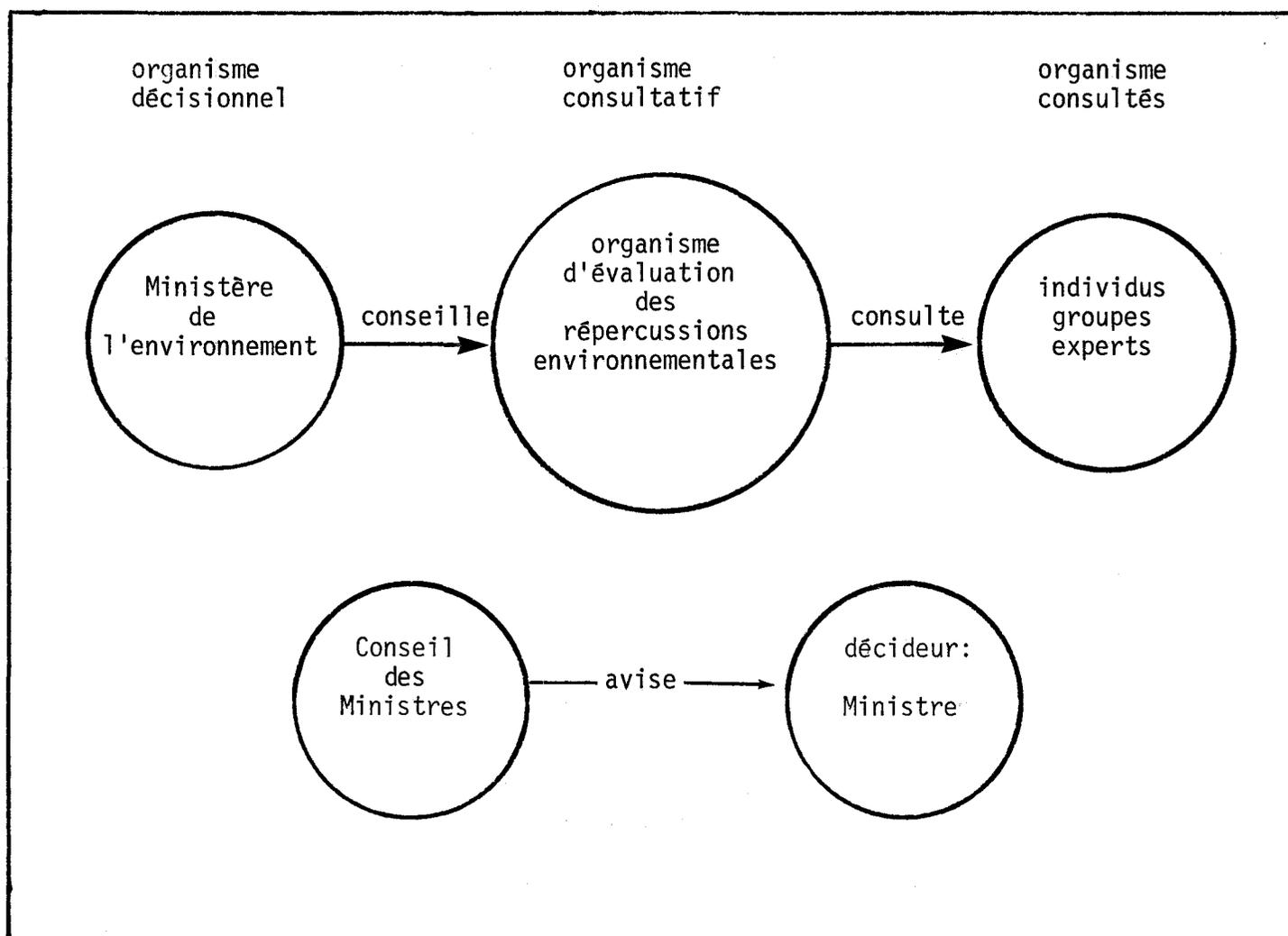


Figure 4.1: La consultation dans le processus décisionnel

Dans bien des cas, la décision du ministre de l'environnement peut ne pas être exécutoire. Elle constitue souvent un avis au Conseil des ministres qui doit prendre la décision finale. L'absence ou la présence de cette dernière étape dépend de l'importance accordée au contrôle environnemental de la qualité des actions projetées.

4.1.3 CONDITIONS D'UNE CONSULTATION VERITABLE

Le déroulement d'un processus de consultation dépend du mécanisme retenu et de la situation en cause. Il est impossible de proposer une procédure simple et unique pour mener quelque consultation que ce soit. Certaines conditions doivent néanmoins être respectées pour assurer une consultation adéquate; le respect de l'ensemble de ces conditions ainsi que leur organisation dans le temps et dans l'espace pourront alors constituer le déroulement type d'un processus de consultation (tableau 4.2).

Les conditions essentielles de la consultation peuvent être décrites de la façon suivante:

- a) *L'administration doit, dès les premiers stades de l'élaboration d'une action, rejoindre le plus grand nombre de citoyens concernés pour les mettre au courant du projet.*

Tous les renseignements nécessaires doivent être fournis aux citoyens à la fois sur l'action projetée et sur l'objet véritable de la consultation.

C'est la condition de la sensibilisation, qui nécessite l'étape de l'information. Une information complète, honnête, compréhensible, doit être largement et continuellement diffusée sur le projet. Toutes les connaissances (caractéristiques physiques du projet, incidences écologiques prévisibles, dimension sociale) sur un projet et son environnement doivent, par conséquent, être rendues disponibles à tous et partagées avec tous les intervenants, aussi bien avant, pendant, qu'après le moment de la consultation proprement dite.

Tableau 4.2: Conditions et étapes d'un processus de consultation

CONDITIONS	ETAPES
Sensibilisation des citoyens	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Information</div> <p style="text-align: center;">↓</p>
Représentativité des citoyens	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Inventaire des groupes et des individus concernés</div> <p style="text-align: center;">↓</p>
Support institutionnel (financier et technique)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Organisation technique et sociale des citoyens</div> <p style="text-align: center;">↓</p>
Pertinence du mécanisme de consultation choisi	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Convocation des groupes et communication des règles</div> <p style="text-align: center;">↓</p>
Confiance réciproque	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Consultation proprement dite</div> <p style="text-align: center;">↓</p>
Légitimité	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Synthèse et intégration des avis</div>

- b) *Les groupes de citoyens concernés doivent être précisés dès le départ, ou à la suite d'une information adéquate de la population. Le choix de départ n'est évidemment pas exclusif, car au cours du processus, certaines personnes peuvent découvrir une implication et désirer être consultées.*

On doit aussi s'assurer de la représentativité des groupes et des individus impliqués. Le recours à un seul groupe ou à des groupes coalisés risque d'introduire un déséquilibre ou un biais dans le déroulement du processus de consultation. De là, on déduit l'importance de caractériser les citoyens touchés en fonction du type de projet en cause.

C'est la condition de la représentativité qui donne lieu à l'étape d'inventaire des groupes et des citoyens touchés. Une première sollicitation des groupes et des individus permet déjà d'avoir une bonne idée des acteurs en présence. L'omission de cette étape risque de rendre la consultation incomplète ou non représentative de l'opinion de tous.

- c) *Des délais suffisants doivent être accordés aux citoyens pour prendre connaissance des éléments du projet et pour formuler leur opinion.*

Des moyens techniques et financiers doivent aussi être fournis aux groupes intéressés pour leur permettre de bien comprendre tous les aspects de la question et de mettre sur pied une organisation minimale.

C'est la condition du support institutionnel qui donne lieu à l'étape de l'organisation technique et sociale des citoyens concernés. L'égalité des chances suppose que les citoyens puissent disposer de ressources financières soit pour consulter des experts, soit pour encourager la contribution de certains groupes ou individus au processus. Ces ressources doivent être telles que les citoyens puissent disposer d'une aide légale, technique et scientifique suffisante pour saisir et comprendre toutes les dimensions (écologiques, économiques et sociales) du projet concerné. Du point de vue des délais, il faut dire que souvent une consultation précipitée équivaut à une non-consultation.

d) Un mécanisme approprié d'échanges et de recours aux citoyens doit être choisi, compte tenu de la question débattue de façon à couvrir efficacement et complètement tous ces aspects.

Le mécanisme d'échange entre consultants et consultés doit aussi être soutenu et dynamique, permettant ainsi une interaction continue.

C'est la condition de la pertinence qui donne lieu à l'étape de la convocation des groupes concernés et de la communication claire des règles du jeu entourant la consultation proprement dite et ses résultats. La possibilité d'échanges bilatéraux entre consultants et consultés assure le maintien de la confiance des consultés en la bonne foi des consultants.

- e) *Les activités de consultation proprement dites doivent être tenues avec sérieux en donnant une considération suffisante aux avis exprimés par les citoyens et les groupes.*

Beaucoup de souplesse et de compréhension doivent aussi être démontrées de la part des consultants envers les consultés de façon à faciliter l'articulation des avis des citoyens!

C'est la condition de la confiance réciproque, qui est une dimension essentielle à la bonne marche de l'activité de consultation proprement dite. La sensibilité des consultants à la difficulté d'expression des consultés ou à leur insécurité dans une démarche officielle et publique est une qualité primordiale. Le citoyen ne doit pas rester avec l'impression d'être inhibé ou réprimé par des procédures trop lourdes, ou dont la complexité lui échappe. Il doit sentir l'importance que le consultant accorde à sa présence et à son avis.

- f) *Les autorités doivent s'engager à tenir raisonnablement compte des avis formulés par les citoyens consultés.*

Les citoyens consultés doivent être informés des suites de leur contribution au processus de consultation.

C'est la condition de la légitimité qui donne lieu à l'étape de la synthèse et de l'intégration des multiples avis sur l'action projetée à la décision envisagée. Il faut une volonté politique ferme et évidente de prendre au sérieux la consultation pour s'assurer de la bonne marche non pas tant de la consultation en cours que des consultations éventuelles.

Cette condition est essentielle pour maintenir la confiance des citoyens envers les autorités ayant recours à eux par le biais de la consultation. Trop souvent, les autorités cherchent à utiliser les processus de consultation dans une stratégie de nature à justifier leurs intentions ou leurs décisions. Cette mauvaise utilisation, désamorçant la motivation des citoyens ou provoquant leur désabusement, conduit directement à l'impossibilité de tenir des consultations ultérieures. Les avis formulés par les citoyens doivent donc être pris au sérieux et doivent éclairer la décision finale. Dans l'impossibilité d'en tenir compte, des explications claires et détaillées doivent être fournies aux citoyens concernés.

Bref, les avis obtenus de la population constituent des intrants supplémentaires au processus décisionnel. C'est à ce seul titre qu'une opération de consultation est justifiée. Si la consultation sert seulement à rassurer la population ou à récupérer les esprits trop critiques ou agitateurs, on assiste alors à la perte de confiance des citoyens. La tendance de ces derniers consistera alors à organiser des mécanismes parallèles d'expression et de pression pour faire connaître et valoir leurs points de vue.

Bien sûr, les désavantages de la consultation, par exemple sur le plan des coûts, des délais, des conflits entre les experts et les dirigeants, des difficultés de coordination, des manques d'efficacité, etc., font souvent hésiter les organismes devant consulter; on est porté à négliger en entier ou en partie les conditions de réalisation de la consultation. Toutefois, plutôt que

de conserver un processus de consultation tronqué, pour fins de camouflage d'indécision, de justification de l'autorité ou d'ajournement de décision à cause de litiges, les dirigeants doivent tout simplement y renoncer. La seule façon d'éliminer ces inconvénients, c'est de satisfaire à toutes les conditions mentionnées. Certains auteurs ont déjà fait le point sur l'efficacité des décisions gouvernementales faisant appel à des techniques de participation. Ces évaluations sont particulièrement pertinentes dans le cas de la consultation. Nous retenons ainsi le tableau synthèse de Bregha¹ (tableau 4.3).

La consultation constitue, on le voit, un pas important dans la recherche d'un nouvel équilibre des rapports entre l'autorité et le citoyen. Elle s'avère particulièrement adaptée pour valoriser la dimension sociale du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines. À l'expertise technique et spécialisée sur les conséquences environnementales des actions humaines projetées, s'ajoute l'élément populaire non spécialisé techniquement mais connaissant bien la matière dont il s'agit. L'élargissement de la perception des décideurs qui découle de ces informations supplémentaires ne peut qu'améliorer dans son ensemble la qualité de la décision finale.

4.2 LA COGESTION, VÉRITABLE VOIE DE LA PARTICIPATION?

La cogestion ayant été beaucoup moins expérimentée par les instances gouvernementales, il est plus difficile d'en préciser le concept, les modalités et les conditions de réalisation. Avant d'aborder ces sujets, il est une distinction qu'il faut apporter dès maintenant au sujet de ce mode de participation qu'est la cogestion:

¹ Francis J. Bregha, *Public Participation in Planning Policy and Program*, Ministère de Services communautaires et sociales, gouvernement de l'Ontario.

Tableau 4.3: Expériences gouvernementales de la participation des citoyens

	Genre d'activité	Compréhension parmi les citoyens	Temps et ressources requis	Retombées politiques	Efficacité
Formulation et planification des politiques	Ouverte aux perceptions globales; à la recherche d'un consensus; orientée vers la qualité de la vie; guidée par valeurs au lieu de considérations techniques.	Moyenne à élevée, dépendant de la technique de participation utilisée, du temps et des ressources alloués.	En général à long terme et requérant des ressources variées. Plus encore, si les techniques de participation sont négociées entre les parties.	Positives si la confiance mutuelle est maintenue; négatives si la participation est utilisée comme manipulation. La rétroaction au niveau politique permet de garantir le support des citoyens ou au moins d'en prévoir les réactions.	Généralement élevée parce qu'elle est basée sur le consensus et la coopération.
Administration et implantation des programmes	Dotée de pouvoirs larges, flexibles et discrétionnaires.	Voir ci-haut.	En général, plus ou moins rapide, l'administration quotidienne étant influencée par la rétroaction et l'évaluation continues.	Voir ci-haut.	Elevée à l'intérieur et à l'extérieur du système institutionnel.

Dans le contexte des démocraties modernes, les citoyens peuvent être considérés comme des partenaires à part entière, capables d'exercer leur pouvoir à l'intérieur du processus gouvernemental de prise de décision. L'association des citoyens et des gouvernants constitue le fondement même de la cogestion.

Cette approche suppose évidemment le réexamen de tous les mécanismes par lesquels les autorités gouvernementales prennent des décisions qui affectent directement les citoyens. L'évaluation des répercussions environnementales des projets est l'un de ces mécanismes devant référer de façon continuelle aux volontés populaires. Nous essaierons donc d'y envisager les possibilités d'une association directe des citoyens et des administrateurs gouvernementaux dans le cadre des évaluations environnementales effectuées lors de l'analyse de projets.

4.2.1 DEFINITION ET FONCTIONS DE LA COGESTION

Nous avons défini, dans les sections précédentes, le modèle de la cogestion comme le modèle de la participation par lequel les autorités acceptent d'impliquer les citoyens au point de partager leur pouvoir de décision, ou tout au moins leur responsabilité, avec eux. Or, ce partage de pouvoir ou de responsabilité, peut s'exercer sur plusieurs plans. En effet, la gestion elle-même n'implique-t-elle pas un ensemble de fonctions bien identifiées et articulées dans un ordre chronologique précis? Parler de cogestion conduit inévitablement à reconnaître les fonctions de *codirection*, de *cosurveillance*, de *codécision*. Evidemment, le succès complet de la cogestion implique nécessairement le partage de pouvoir sur chacune de ces fonctions. C'est d'ailleurs à cette seule condition qu'on pourra parler de *codétermination*. Le modèle de

participation par cogestion, on le pressent maintenant, implique véritablement un transfert réel de responsabilités, sans lequel il se transforme en illusion de pouvoir. Dans cette dernière hypothèse, les résultats même de l'exercice des responsabilités partagées feront rapidement éclater les fausses représentations.

Si l'on parle maintenant du contrôle environnemental, l'un des contrôles externes de la qualité des actions humaines, il est certain que tous les aspects de la cogestion ne pourront être retenus. En effet, la fonction de direction fait référence au promoteur comme tel tandis que la fonction de surveillance implique la notion de contrôle "a posteriori". C'est par conséquent davantage au plan de la décision que pourra s'effectuer le contrôle conjoint du respect de l'environnement face à une action projetée. Il est alors possible de concevoir une forme d'association des citoyens dans l'élaboration des recommandations puisque la décision, dans le contrôle environnemental, consiste précisément à formuler des recommandations: acceptation, rejet ou acceptation sous conditions d'une action projetée.

La question de la "cogestion par association" ou de la "cogestion par délégation" concerne, en définitive, les modalités d'application du modèle, modalités dont nous reparlerons plus loin. Chronologiquement, toutefois, il est plausible d'envisager, dans un premier temps, l'association des citoyens aux responsables du contrôle environnemental dans une perspective d'éducation et de sensibilisation au contenu des mécanismes ainsi que d'expérimentation de l'exercice de ces nouveaux pouvoirs. Dans un deuxième temps, la délégation, par les autorités responsables de la gestion des affaires publiques relatives à l'environnement, du pouvoir d'évaluer les répercussions environnementales des projets soumis pour examen devient possible. Ce transfert peut devenir particulièrement pertinent dans l'hypothèse d'une plus grande autonomie accordée aux instances locales ou régionales de décision.

Quoiqu'il en soit, et sans retenir l'une ou l'autre des formes de participation des citoyens par cogestion, on peut retenir que la cogestion vise à impliquer davantage les citoyens dans les questions qui les concernent en augmentant de façon réelle les occasions de participation et en intensifiant du même coup les responsabilités attachées à cette participation accrue. En fait, la discussion conjointe des objectifs d'un projet, la recherche en commun des meilleures voies de réalisation de l'action projetée ne sont que quelques bénéfices inhérents à un tel système de participation. N'oublions pas, par cette formule intégrative de participation, les effets positifs reliés au développement de l'appartenance sociale au niveau des communautés locales. Enfin, la cogestion a le mérite de permettre un débat contradictoire des idées et d'éliminer les abus d'influence.

4.2.2 MECANISMES ET MODES DE COGESTION

La concrétisation d'un processus de cogestion appliqué à la gestion d'affaires publiques peut prendre plusieurs formes. Deux variables influencent surtout les divers mécanismes de cogestion possibles: la représentation des citoyens et le niveau de fonctionnement de l'organisme. Dans le cas du contrôle environnemental, dont la responsabilité relève de l'administration publique, la détermination de ces variables appartiendra évidemment aux autorités gouvernementales.

L'association des citoyens au processus d'ERE peut ne pas modifier sensiblement la procédure, si ce n'est au niveau du choix des responsables de l'évaluation et de l'importance accordée à l'opinion de la population concernée par un projet. Ainsi, il est possible d'envisager que l'organisme titulaire du contrôle environnemental soit constitué à parts égales de représentants de la collectivité et d'officiers gouvernementaux. Les conséquences d'une telle modification de l'organisme d'évaluation environnementale touchent surtout les points suivants:

- la diffusion publique de toutes les informations disponibles sur une action projetée;
- la démystification de la procédure d'évaluation et du rôle des divers intervenants;
- la mise en valeur du point de vue des citoyens dans le processus d'évaluation et dans ses résultats.

Techniquement, la procédure d'évaluation peut rester sensiblement la même à l'intérieur du modèle d'association, à la condition que la consultation fasse déjà partie du mécanisme de contrôle environnemental, avant l'évolution vers un modèle de cogestion.

La délégation aux citoyens du pouvoir d'évaluer les répercussions environnementales des actions projetées peut, pour sa part, entraîner des modifications plus importantes des mécanismes ou des modes d'évaluation retenus. Car se pose alors la question du palier auquel doit se dérouler la procédure d'évaluation. La portée des projets à évaluer, la nature et l'ampleur de la population concernée, la complexité des questions à analyser sont quelques-uns des éléments dont il faudra tenir compte avant de confier aux citoyens le contrôle environnemental.

Encore ici, il est sûrement plus facile de supposer que pour des actions projetées de nature et de portée essentiellement locales, la procédure d'évaluation soit confiée complètement à un groupe de représentants d'une localité ou d'une région. Par contre, à l'autre extrême, dans le cas de grands projets aux incidences nationales et même internationales, la constitution d'un appareil d'évaluation basé exclusivement sur des citoyens

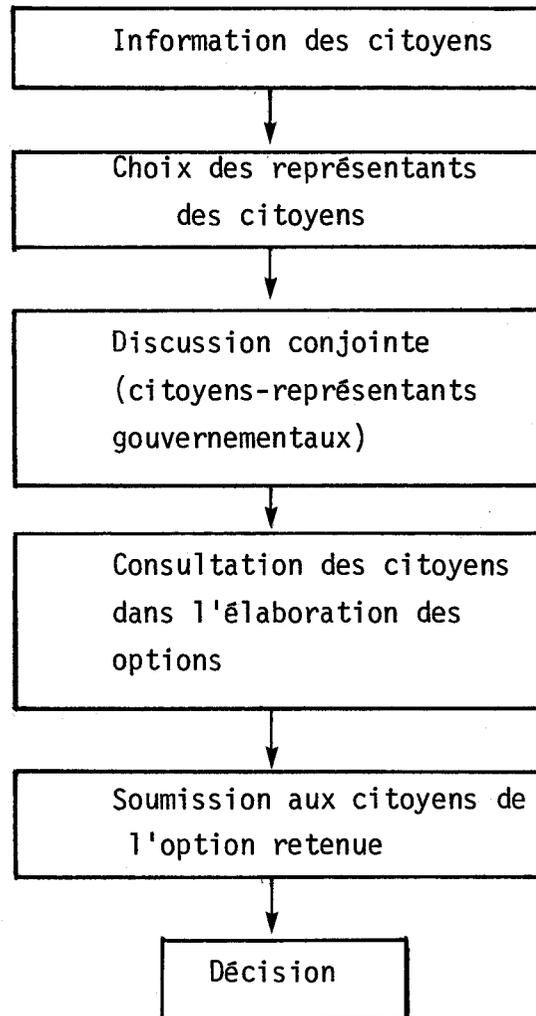
représentatifs des milieux pose des problèmes plus importants, celà va de soi.

Toutefois, il ne faut pas surestimer les difficultés à rencontrer. Déjà, dans d'autres secteurs d'activités tout aussi complexes que le secteur de l'environnement, des formules de cogestion sont en opération. Au niveau régional, l'on peut mentionner l'exemple des commissions scolaires ou des conseils régionaux de développement. Au niveau national, il est plus difficile de trouver des exemples de cogestion intégrale, puisqu'il n'existe aucun autre processus électif que celui de gouvernement proprement dit.

Pour assurer le bon fonctionnement du modèle de cogestion, il faut vraiment faire en sorte que le processus de choix ou de nomination des citoyens sur les organismes traduise bien le partage des pouvoirs entre les autorités et les citoyens. C'est ainsi que les membres d'un organisme associant citoyens et autorités gouvernementales sont choisis par les deux parties: les citoyens élisent leurs représentants, les gouvernants nomment leurs délégués. Dans l'hypothèse de la délégation complète d'un pouvoir, il faut alors prévoir un mode de choix des représentants des citoyens par eux-mêmes.

Le mécanisme de participation dans le modèle de cogestion peut alors être décomposé en plusieurs étapes, dont deux au moins réfèrent à des mécanismes déjà expliqués, soit l'information et la consultation. Puisque la cogestion peut s'effectuer par association ou par délégation, nous allons présenter leurs étapes de fonctionnement respectives (tableau 4.4).

Tableau 4.4: Etapes de la cogestion dans le cadre d'une association



Les étapes de la participation dans ce modèle de cogestion sont sensiblement les mêmes que celles de la cogestion par délégation. Par contre, au lieu d'avoir une discussion entre les représentants des citoyens et ceux du gouvernement, nous aurions alors une élaboration des options par l'organisme délégué. Les participants de ces modèles de participation concernent les procédures de choix des représentants des citoyens et celles de soumission aux citoyens de l'option retenue. Il est bien entendu qu'à l'intérieur de toutes ces étapes, l'initiative et le droit de regard sont partagés en deux parties égales entre les citoyens et les autorités gouvernementales.

4.2.3 CONDITIONS D'UNE COGESTION VERITABLE

Le degré de participation des citoyens à l'intérieur du modèle de cogestion est très élevé. Le bon fonctionnement des mécanismes faisant appel à la cogestion comme forme de participation est donc lié à certaines conditions permettant l'implication suffisante des citoyens. De plus, cette formule suppose une redéfinition du rôle des professionnels et des experts, maintenant au service des organismes contrôlés par les citoyens et les autorités gouvernementales, ou seulement par les citoyens.

Pour que le processus de cogestion soit pleinement réalisé, il faut que les citoyens:

- aient déjà l'expérience de l'organisation autonome;
- aient une connaissance assez précise de la portée des processus en cours;
- disposent du temps et des ressources suffisantes;
- puissent obtenir toutes les informations utiles.

Dans le cas de questions plus techniques, les citoyens doivent pouvoir:

- faire appel à l'expertise technique pertinente;
- pouvoir obtenir des délais supplémentaires (moratoires,...).

Ces conditions restent néanmoins insuffisantes pour assurer toute l'efficacité possible d'un processus de cogestion. En plus des conditions techniques de réalisation (temps, argent, personnel, etc...), il faut que certaines conditions psychologiques ou "morales" soient respectées. Le climat entourant l'opération du mécanisme de gestion doit favoriser la collaboration entre les citoyens et les autorités gouvernementales.

En plus des conditions de ce type, mentionnons, à propos de la consultation:

- que les citoyens soient impliqués aux premiers stades de l'évaluation proprement dite;
- que les experts et les citoyens procèdent ensemble, dès le début, au contrôle environnemental du projet.

Il faut ici assurer le respect mutuel des deux détenteurs du pouvoir de décision.

Pour le décideur cela suppose:

- le respect intégral de l'égalité des individus et des droits qui découlent de cette égalité (droit de parole, droit d'enquête, droit d'élection, droit de consultation, droit d'information...);

- la sensibilité aux réactions des citoyens face aux gestes et aux interventions des autorités, de façon à pouvoir entretenir la confiance mutuelle.

Pour les citoyens, cela exige:

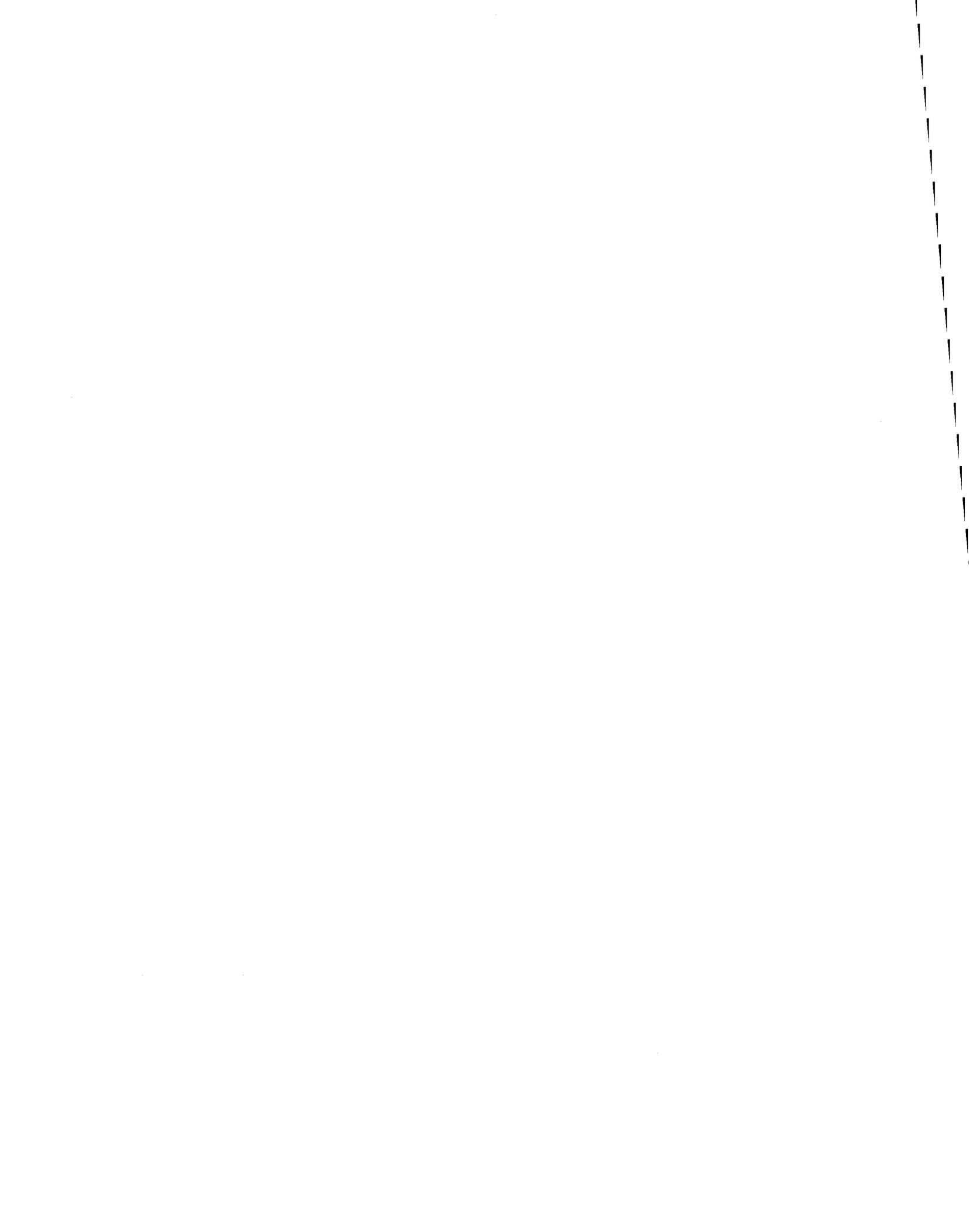
- le respect des "règles du jeu" caractérisant tout mécanisme de collaboration entre les autorités et la population (une forme de code d'éthique peut être envisagée à ce chapitre);
- la souplesse pour laisser aux représentants des autorités la liberté de participer au processus en toute latitude et en toute confiance.

Bref, ces conditions sont suffisamment sévères pour limiter l'emploi du modèle de cogestion à certains secteurs d'activités, où:

1. les citoyens sont directement touchés et ont avantage à contribuer à la bonne marche des divers processus;
2. l'expertise est assez largement disponible pour pouvoir suffire aux demandes combinées des citoyens et des autorités;

3. l'administration et l'opération des affaires peuvent être confiées à des citoyens du ou des groupes spécialement intéressés par les questions touchées;
4. les questions traitées sont de dimensions (temps et espace) suffisamment réduites pour ne pas échapper au contrôle des participants.

L'on comprend qu'une telle formule ait été traditionnellement retenue pour des activités telles que les loisirs, les sports ou la culture. De plus en plus, elle est néanmoins étendue à d'autres secteurs telle la protection du consommateur ou l'éducation permanente. La protection de l'environnement est aussi un domaine susceptible d'être touché par cette tendance récente du partage des pouvoirs de gestion, l'initiative provenant souvent de citoyens concernés ou de groupes de pression.



CHAPITRE 5

LA PARTICIPATION EN ACTION

La question de la participation des citoyens à l'évaluation des répercussions environnementales (E.R.E.) ne peut être isolée de la tendance globale des citoyens à reprendre en mains plusieurs secteurs de leurs activités, tant sociales que politiques. Cette dimension nouvelle de la vie sociale émerge rapidement dans un monde aux valeurs en transition. Certains domaines d'activités, par exemple les programmes de sécurité sociale ou la protection de la qualité de l'environnement, sont déjà gagnés par ces tendances émergentes: la participation y est déjà un besoin exprimé par les citoyens. Et ces derniers acquièrent rapidement les connaissances et les aptitudes pour jouer un rôle actif dans les processus en cause.

"J'ai vu des gens très simples évoluer très rapidement à partir du moment où ils se sont servis de leur vie quotidienne comme matériau premier de leur action sociale ou politique. Ils ont appris à bien connaître leur entourage, à assumer les solidarités possibles ou existantes, à susciter des démarches communes en vue d'objectifs précis et valables. Leur action soutenue et réfléchie déclenchait un processus en chaîne de prise de conscience, d'action collective, d'auto-évaluation."¹

La présente étude sur le rôle du citoyen dans l'évaluation des répercussions environnementales a permis de bien discerner les différents modèles de participation et de dresser l'inventaire des moyens disponibles pour actualiser cette participation. Certaines voies de traitement de cette fonction essentielle qu'est la participation des citoyens dans les décisions de l'Etat peuvent maintenant être dégagées des analyses très détaillées effectuées jusqu'ici, en ce qui concerne l'expression des volontés populaires dans le

¹ Grand'Maison, Jacques, Stratégies sociales et nouvelles idéologies, Montréal, Editions Hurtubise HMH Ltée, 1970.

processus d'évaluation des répercussions environnementales des projets (E.R.E.) et dans le processus global de contrôle de la qualité des actions humaines projetées. Plus particulièrement, il convient de circonscrire avec le plus de précision possible, le contenu de la participation des citoyens lors de l'accomplissement des contrôles environnemental et sociétal. Cette distinction, en plus d'assurer une meilleure compréhension des objectifs respectifs de la participation populaire pour ces deux types de contrôle, a l'avantage d'indiquer l'interdépendance des deux systèmes de contrôle de qualité au plan de la recherche des expressions sociales.

Il restera sans aucun doute certains points à développer lors d'études subséquentes, telles par exemple: la conception et la mise en place d'institutions adéquates pour répondre aux besoins de participation des citoyens, de même que la délimitation des champs d'intérêt pouvant retenir l'attention des dirigeants et des citoyens à chacune des étapes du contrôle de la qualité des actions humaines. Néanmoins, il apparaît essentiel de préciser dès maintenant les principes qui devraient animer la recherche des procédures les plus appropriées et des structures les plus adéquates pour assurer au mieux la participation des citoyens au contrôle environnemental de la qualité des actions humaines projetées.

5.1 DES DISTINCTIONS NECESSAIRES

Dans l'ensemble des contrôles de la qualité des actions humaines projetées, l'intégration des citoyens constitue une dimension essentielle. Nous avons procédé, dans les sections précédentes, à l'identification des modalités d'exercice de cette contribution, plus particulièrement dans le cas du contrôle sociétal et dans celui du contrôle environnemental. Nous avons ainsi soulevé les mérites et les conditions de réalisation des divers modes de participation des citoyens dans la perspective du contrôle sociétal. Les modèles de la participation des citoyens pouvant être retenus dans le cas du contrôle environnemental ont aussi été identifiés.

Les modalités de l'intégration des citoyens étant maintenant éclaircies, il faut s'interroger sur le contenu véritable de la contribution des citoyens aux divers contrôles de la qualité des actions humaines. En effet, selon qu'il s'agit d'un contrôle effectué par un promoteur, par un technocrate, par un citoyen ou par un politicien, la contribution du citoyen sera différente. Pour cette raison, la dimension sociale devrait être explicitée dans la plupart des contrôles de qualité, ce qui permettrait de réduire la confusion souvent observée lors de l'exercice de certains contrôles de qualité, notamment le contrôle environnemental où les éléments devant constituer l'apport social sont identifiés avec peine. Afin de bien illustrer que l'expression sociale peut varier d'un contrôle à un autre, et afin de préciser le contenu véritable de l'expression sociale dans le contrôle environnemental, nous nous limiterons à l'analyse des contrôles environnemental et sociétal.

Cette analyse comparative permettra de préciser le contenu réel de la contribution des citoyens à ces contrôles. La possibilité d'échanges entre ces deux types de contrôle de qualité, relativement à la composition de l'expression sociale respective, découlera aussi de l'analyse.

Lors de l'exercice du contrôle sociétal, la qualité des actions humaines est contrôlée par les citoyens eux-mêmes (de façon autonome ou associée). Ainsi, toutes les interventions (pas seulement les projets à incidence environnementale) des promoteurs, que ces derniers soient des organismes privés ou publics, sont sujettes à ce type de contrôle. Dans le cas du contrôle environnemental, les citoyens sont requis (par consultation ou par cogestion par délégation) de fournir un éclairage sur des projets ayant des répercussions sur l'environnement. Il est donc à prévoir que le type de contribution des citoyens à ces deux contrôles de qualité sera différent. Bien plus, il sera aussi différent même en présence d'un projet ayant des impacts sur l'environnement.

5.1.1 LE CAS DU CONTROLE SOCIÉTAL

L'expression sociale dans le contrôle sociétal se manifeste surtout par la prise en compte d'éléments relatifs au système de valeurs. Au chapitre 2, nous avons mentionné que les valeurs véhiculées par un projet sont confrontées à celles généralement acceptées par la société, la confrontation de ces deux systèmes de valeurs permettant que soit établie la satisfaction ou l'insatisfaction face au projet. Evidemment, ce processus met en cause l'appréciation des valeurs émergentes. En effet, les modifications dans le système de valeurs d'une société se produisent de façon souvent imperceptibles. Le promoteur peut, de ce fait, ne pas saisir avec exactitude un changement social qui s'est produit. Le contrôle sociétal permet précisément de veiller à ce que les valeurs issues de transformations sociales soient reconnues. En définitive, ce type de contrôle vise à assurer l'équilibre de la société dans son évolution.

Une action humaine projetée, par la présence du contrôle sociétal, sera soumise à l'appréciation des citoyens en référence aux éléments constituant la qualité de la vie, en général. Bien qu'il soit difficile de recenser la totalité des composantes destinées à définir la notion de "bien-être", col-

lectif ou individuel, nous pouvons néanmoins en retenir un certain nombre pour illustrer ce sur quoi porte l'évaluation sociale dans le contrôle sociétal.

L'évaluation par les citoyens de la qualité d'une action humaine projetée dans le cadre du contrôle sociétal peut porter sur plusieurs dimensions de la société. A cet effet, nous pouvons noter, de façon non limitative, les valeurs économiques, sociales, humaines, écologiques et politiques. Dans le processus sociétal de contrôle, il faut souligner deux points importants:

- tous les aspects de la dimension sociale peuvent ne pas être évalués si l'une des composantes suffit à faire rejeter le projet;
- si tous les aspects sont évalués, c'est la mise en priorité qui permettra l'évaluation globale définitive par un bilan des effets positifs et négatifs.

Les considérations économiques dont il est question ici ne touchent pas les aspects reliés à la rentabilité comme telle du projet, ce type de préoccupation faisant plutôt partie du contrôle interne de qualité. Les questions économiques visées dans le contrôle sociétal touchent les revenus anticipés du projet pour la population locale (sécurité financière), ainsi que la satisfaction du travail (valorisation et sécurité au travail).

L'intégration du projet dans un contexte social donné constitue une autre composante du contrôle sociétal. Les perturbations ou les changements dans la stabilité sociale (famille, communauté, sécurité sociale) sont des éléments qui seront vraisemblablement appréciés. En effet, un projet peut ne pas correspondre au type d'activité d'une communauté.

Les aspects politiques qui seront analysés dans le contrôle sociétal concernent les questions relatives à l'idéologie politique. L'appréciation se fera sur la base de considérations collectives (est-ce souhaitable pour une population nationale ou locale?) Ce type d'évaluation permet de connaître si un projet correspond au type de société qui est désiré.

Les valeurs humaines retenues sont de plusieurs types: scientifiques, historiques, culturelles, archéologiques, religieuses, morales. L'identification des effets d'un projet sur ces différentes valeurs permettra aux citoyens de considérer les avantages ou les inconvénients de ce projet.

Les valeurs écologiques, pour leur part, concernent les incidences sur les espèces et populations, terrestres et aquatiques, ainsi que sur les habitats, terrestres et aquatiques. Les incidences sur la pollution font aussi l'objet de l'évaluation. On considère ainsi la pollution de l'eau, de l'atmosphère, du sol, et la pollution sonore de l'action projetée. Les questions relatives à l'esthétique, l'aménagement (ainsi que l'intégrité) du territoire sont aussi des composantes de l'évaluation que porteront les citoyens dans le contrôle sociétal. Enfin, il ne faudrait pas oublier toute la notion de risque associée à l'évaluation sociétale de la qualité d'une action. La protection de la santé et de la sécurité des individus, du moins pour maintenir les risques dans des dimensions acceptables, s'ajoute aussi à la question de la salubrité du milieu de vie.

L'expression sociale dans le contrôle sociétal concerne donc une multitude d'aspects. L'objectif de ce contrôle est de vérifier si le projet correspond aux priorités sociales établies sur la base des composantes de la qualité de vie. Ainsi, faut-il le rappeler, le temps est révolu où un projet pouvait trouver sa justification en lui-même: des réalités, souvent intangibles, peuvent prédominer sur des réalités plus quantifiables. Le plan humain est ici réintégré et à la limite, on peut parler de considérations politiques, morales et philosophiques.

5.1.2 LE CAS DU CONTROLE ENVIRONNEMENTAL

La participation des citoyens au processus du contrôle environnemental a pour finalité de permettre une meilleure intégration du projet au milieu de vie. En effet, l'identification des priorités sociales en termes d'utilisation des ressources et en termes d'exigences de qualité du milieu, permet d'évaluer de façon plus complète la pertinence environnementale du projet. La contribution des citoyens porte ici sur l'appréciation du projet relativement à la qualité du milieu et non plus sur la qualité de la vie (... dans laquelle la composante "milieu" était présente) comme c'était le cas dans le contrôle sociétal.

En sollicitant la participation des citoyens (par la consultation ou la cogestion par délégation), ou par les exigences des citoyens de participer à ce processus de contrôle environnemental (par la cogestion par association), il doit être évident que ce n'est pas une expertise technique ou une évaluation scientifique qui est requise de la part des citoyens ou offerte par ces derniers. N'oublions pas qu'à la base, ce sont les responsables de l'évaluation, soit les technocrates, qui sont chargés des aspects techniques de l'évaluation. La description des écosystèmes, l'explication des processus biologiques ainsi que l'identification des effets d'un projet sur ces dimensions relèvent de la compétence des techniciens.

La contribution des citoyens au processus du contrôle environnemental est reconnue de plus en plus. Ceci provient du fait que l'évaluation par les technocrates, des incidences sur l'environnement, ne permettait pas, en dernière analyse, de savoir si les perturbations éventuelles sur l'environnement étaient socialement acceptables. C'est précisément à ce chapitre (priorités sociales relativement à la modification du milieu biophysique) que la participation des citoyens s'impose. Par conséquent, la contribution des citoyens vient.

- *contrebalancer l'expertise fournie par les technocrates ;*
- *permettre l'appréciation de l'importance des modifications anticipées sur le milieu dans le contexte d'un système social donné (du point de vue économique, social et politique) ;*
- *réaliser un éclairage plus complet, donc plus significatif, pour le décideur.*

Connaissant la portée de la contribution des citoyens au processus du contrôle environnemental, il convient maintenant de saisir, du moins dans ses grandes lignes, comment s'opère le processus de "priorisation" sociale face au milieu biophysique. Nous avons précédemment indiqué que le rôle du citoyen, dans le cadre de l'évaluation environnementale, était de vérifier la correspondance entre l'état perturbé du milieu et l'état souhaité de ce même milieu. Cette opération s'effectue sur la considération d'un certain nombre de besoins ou d'utilisations. Ainsi, dépendamment des utilisations retenues, un milieu déterminé pourra souffrir plus ou moins de perturbations. Ces besoins peuvent être d'ordre naturel ou d'ordre humain.

Besoin naturel

- Maintien d'une productivité biologique globale du milieu
- Protection d'écosystèmes fragiles et d'espèces rares

Besoin humain

- Activités récréatives
 - pêche
 - baignade
 - promenade
 - navigation
 - villégiature
 - etc...

Besoin naturel

- Conservation du patrimoine naturel

Besoin humain

- Activités économiques
 - eau potable
 - zone agricole
 - accessibilité
 - etc...

Les besoins exprimés peuvent différer selon l'aire géographique impliquée. Les exigences sociales en matière d'environnement (biophysique) peuvent être différentes selon les pays et même selon les régions d'un même territoire national. C'est pour cette raison que la recherche des priorités sociales dans ce contexte d'évaluation constitue une phase non seulement importante mais essentielle. Peut-être n'est-il pas inutile de mentionner, à ce stade-ci de l'analyse, que la contribution des citoyens doit s'effectuer sur des problèmes de dimension réduite, c'est-à-dire compatible avec leurs intérêts réels et directs.

5.2 DES ECHANGES POSSIBLES

Il convient encore une fois de souligner de façon précise les distinctions entre les contrôles de qualité supposant la participation.

D'une part, nous avons parlé d'un *contrôle environnemental* de la qualité des actions qui suppose un recours aux citoyens pour connaître leurs préférences et même les associer à la décision quant à l'acceptabilité d'un projet sous le rapport de ses répercussions sur l'environnement. D'autre part, nous avons décrit un *contrôle sociétal* de la qualité laissé, celui-là, entre les mains des citoyens et sous leur initiative, outil servant surtout à assurer la présence des citoyens au niveau des décisions qui les concernent.

Pour le moment, les champs d'intervention exacte de ces contrôles restent insuffisamment explicites, ce qui a contribué à introduire beaucoup de confusion dans certains mécanismes sociaux et politiques, dont l'évaluation des répercussions environnementales des projets. Les responsables des processus d'ERE, dans l'exercice de leurs mandats, ont par le passé été amenés à assumer la fonction d'exploration des priorités et des volontés de la population. Cette tendance est compréhensible dans une situation où aucun mécanisme spécifique et permanent ne vise à faire participer les citoyens aux décisions qui les concernent. Par contre, les gouvernements actuels multiplient les mécanismes de consultation et amorcent des expériences de cogestion de façon à impliquer davantage les citoyens dans la gestion des affaires de l'Etat.

Ce changement de contexte favorise une meilleure identification du rôle des citoyens dans le processus d'évaluation des répercussions environnementales. Il est probablement devenu moins nécessaire de doubler les évaluations environnementales de mécanismes longs et complexes de participation des citoyens. Déjà, par une simple analyse des résultats de consultations de toute nature, par un effort d'intégration des volontés exprimées par les citoyens en de nombreuses circonstances, les responsables de l'ERE peuvent dresser un portrait acceptable des valeurs et des priorités de la population. Le recours aux citoyens devra pouvoir se limiter à la recherche de certains éléments spécifiques aux projets sous évaluation. La participation des citoyens à l'ERE sera alors confinée à des sujets particulièrement pertinents au processus en cause. Les modalités de participation retenues auront aussi à être soigneusement sélectionnées parmi l'éventail présenté précédemment pour les ajuster à l'ampleur de l'action projetée.

Cependant, dans l'optique où chacun des contrôles, environnemental et sociétal, fait partie d'un même grand système de contrôle de la qualité des actions humaines, il est possible d'envisager des interactions dynamiques entre les deux mécanismes d'opération de chacun d'entre eux. Ainsi, dans une perspective où les deux mécanismes de contrôle sont simultanément opérationnels, les extrants du contrôle sociétal peuvent servir d'intrants au contrôle environnemental. Le portrait des volontés sociales, tel que tracé à travers le mécanisme de contrôle sociétal, peut être repris à l'intérieur du mécanisme de contrôle environnemental.

La meilleure façon d'illustrer cette possibilité d'échanges entre les deux mécanismes de contrôle consiste peut-être à visualiser la dimension sociale du contrôle environnemental comme une série de questions concernant les citoyens auxquels les responsables de l'ERE doivent répondre:

1. *Quelles sont les valeurs des citoyens touchés par une action projetée?*
2. *Quelles sont leurs priorités quant au développement de leur collectivité?*
3. *Quels risques leur paraissent admissibles par rapport aux bénéfices économiques espérés?*
4. *Quels sont les éléments non négociables de leur qualité de vie?*
5. *Quels besoins veulent-ils satisfaire dans leur milieu de vie?*
6. *Quel est le niveau d'importance attaché à chacun de ces besoins?*

Plusieurs autres questions pourraient faire partie d'une liste de ce genre. L'énoncé des questions permet néanmoins de se rendre compte que plusieurs d'entre elles ne réfèrent pas directement ou précisément à des répercussions sur un milieu de vie. Les questions d'ordre général (valeurs, priorités, aspirations, besoins) reviennent dans tout processus de participation des citoyens, quelle que soit son intention. Quelques secteurs d'activités peuvent être mentionnés en exemple de cette nécessité du recours aux citoyens: la gestion des ressources (eau, forêts, énergie), l'aménagement du territoire, l'introduction de programmes sociaux. Actuellement, dans le cadre de chacun de ces secteurs, on met sur pied des mécanismes de participation des citoyens. La conséquence est inévitable: la multiplication de mécanismes sectoriels de participation des citoyens, référant souvent à la même clientèle, risque de démotiver les citoyens.

Pourtant, advenant la mise en place de mécanismes de contrôle sociétal efficaces, les questions globales pourraient être traitées à l'intérieur d'un processus unique de participation des citoyens. Le contenu de la référence à la population serait déterminé à l'aide des divers mécanismes sectoriels actuellement en place en s'efforçant d'y intégrer le maximum d'avenues d'explorations. Certains éléments d'information recueillis au cours de ce processus global visant précisément à intégrer la participation des citoyens aux décisions de l'Etat pourraient alors être utilisés comme bases de l'expression sociale dans certains mécanismes sectoriels, telle l'évaluation des répercussions environnementales qui nous intéresse plus particulièrement.

Ce type de fonctionnement, c'est-à-dire l'interaction étroite du contrôle sociétal et du contrôle environnemental, aura pour effet d'alléger sensiblement le processus d'évaluation des répercussions environnementales. Les efforts accordés pour l'intégration de la dimension sociale au processus seront grandement réduits, ne touchant plus que quelques sujets bien délimités. L'aspect technique de l'évaluation environnementale pourra aussi être dégagé de façon plus claire, par la distinction rendue nette entre les incidences écologiques sur le milieu biophysique et les répercussions environnementales sur le milieu de vie des individus.

Il est probablement permis de penser, en terminant cette analyse de l'expression sociale dans le contrôle de la qualité des actions humaines projetées, à un seul mécanisme permanent et continu de consultation des citoyens sur leurs valeurs et leurs aspirations. Rapidement, ce mécanisme pourrait donner lieu à la mise en place d'organes de décision permettant la participation directe (cogestion) des citoyens aux décisions de l'Etat. L'évaluation des répercussions environnementales, dans sa composante sociale, ne serait alors qu'une facette du rôle polyvalent des citoyens à l'intérieur du processus de consultation ou de cogestion.

5.3 DES INSTITUTIONS ADAPTEES

A la fin de cette étude du rôle des citoyens dans l'évaluation des répercussions des actions sur l'environnement, il reste à souligner certains sujets non abordés ici, mais méritant une attention spéciale lors de la phase d'implantation des modalités de participation des citoyens dans le processus d'ERE. Nous avons bien démontré l'importance de choisir des techniques et des outils bien adaptés et très divers pour opérationnaliser cette participation populaire. Il ne faudrait cependant pas oublier la nécessité de mettre au point des procédures et des structures appropriées.

Il ne fait pas de doute que l'articulation du cadre institutionnel de la participation des citoyens au contrôle environnemental de la qualité des actions projetées dépend de la façon dont le processus lui-même, l'E.R.E., va être structuré et organisé administrativement. Les questions relatives à l'administration du contrôle environnemental n'étant pas traitées dans ce présent dossier, il devient difficile pour le moment de situer administrativement le processus de la participation des citoyens dans le système organisationnel du contrôle environnemental. Quoiqu'il en soit, il demeure néanmoins possible

de préciser les principes de base qui devront guider l'organisation de la participation des citoyens au contrôle environnemental, tant au plan des procédures que des structures, et ce, quel que soit le mécanisme institutionnel retenu pour l'évaluation des répercussions environnementales des projets.

Retenons déjà que tout processus de participation qui s'intègre dans une structure administrative lourde et se fige en une procédure obligatoire risque grandement d'être vide de signification et de devenir rapidement inopérant. D'ailleurs, une participation des citoyens formalisée à l'excès devient, pour les administrateurs publics, pesante et inutile. La participation populaire au contrôle environnemental doit, par conséquent, être protégée contre sa tendance naturelle à la "fossilisation". C'est à cette condition que l'implication des citoyens dans la prise et l'exécution des décisions sera assurée de façon efficace et sur une base permanente. Il faudra probablement accroître dans le futur le caractère diversifié et informel de la participation au plan procédurier de même qu'au plan structurel.

5.3.1 DIVERSITE DES PROCEDURES

La tentative de fixer une procédure rigide et unique destinée à satisfaire tous les besoins de participation des citoyens risque d'être vaine. Une perception intelligente et ouverte des sujets en cause, des acteurs en présence et du contexte administratif apparaît essentielle pour pouvoir choisir et combiner les divers moyens de participation en procédures efficaces et adaptées. Aucune recette simple d'assemblage des diverses composantes d'un mécanisme de participation ne peut ainsi être proposée comme guide de la participation des citoyens dans le processus d'évaluation des répercussions environnementales des projets.

Cependant, l'on peut référer aux étapes essentielles soulignées dans les chapitres précédents. Avant d'initier un recours quelqu'il soit aux citoyens, une analyse préalable s'impose, pour établir une procédure spécifique. Il s'agit de prévoir en détails, pour chaque projet devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, les modalités de fonctionnement du mécanisme de participation des citoyens, compte tenu du modèle retenu pour le cas sous étude. Une fois établies, ces modalités devront être clairement expliquées à la population visée.

On peut souligner ici quelques facteurs qui doivent présider au choix des procédures devant être retenues pour actualiser la participation des citoyens dans un processus d'évaluation environnementale des actions humaines.

- *La nature de l'action à évaluer*

Les techniques de participation peuvent différer s'il s'agit d'obtenir la participation des citoyens sur l'évaluation d'une politique nationale, d'un programme régional ou d'un projet local. Plus encore, les techniques peuvent aussi varier pour chacun de ces types d'action, d'autres facteurs que la dimension géographique pouvant nécessiter une diversification des procédures.

- *L'objectif de la participation*

Le choix des procédures de participation dépend aussi de ce qu'on anticipe de la participation. S'il s'agit d'une consultation envisagée sous l'angle d'une recherche pure et simple d'information additionnelle ou s'il s'agit d'intégrer les citoyens au processus décisionnel, il va de soi que les techniques de participation pourront varier.

- *Le type de public visé par la participation*

Il est un autre facteur déterminant dans le choix des techniques de participation, soit la dimension et les caractéristiques de la population qui doit participer. Les techniques doivent en effet être choisies avec parcimonie car certains projets nécessitent une participation restreinte, d'autres une participation plus générale.

- *Les délais exigés pour la participation*

On a vu que les délais doivent être suffisants pour permettre une participation véritable. Or, si pour une raison ou pour une autre, des délais devaient être fixés pour cette participation populaire (générale ou restreinte), il faut choisir les techniques de participation conséquentes.

Cette énumération limitative de facteurs explique bien qu'il n'existe pas d'archétype de la participation populaire dans le cas de l'évaluation des répercussions environnementales des actions humaines projetées. Les procédures retenues ainsi que leur agencement dans le temps pour permettre une participation populaire dans un cas précis d'évaluation ne pourraient sans doute pas être utilisées *strictu sensu* pour un autre cas d'évaluation. Il est à noter que certains projets pourront exiger une seule procédure de participation (re: audiences publiques, par exemple) tandis que d'autres en nécessiteront plusieurs (re: ateliers de travail, réunions publiques, groupes d'études, forums, audiences publiques).

Enfin, il ne faudrait pas oublier, au plan procédurier, une condition primordiale: la fréquence des rapports entre la population (dans un sens restreint ou global) et les autorités chargées de la planification. Il est en effet préférable de choisir des techniques de participation qui, tout en étant très modestes, favorisent cet échange constant entre les citoyens et les agents décisionnels plutôt que des techniques audacieuses qui risquent de rompre la communication dans la participation.

5.3.2 Souplesse des structures

La participation populaire, qu'elle soit reçue dans un modèle ou un autre de participation, qu'elle se réalise selon une procédure ou une autre, doit s'inscrire dans un cadre structurel. Or, la mise en place de structures de participation ne constitue pas une garantie en soi que la participation des citoyens sera effectivement réalisée. L'histoire des sciences de l'organisation a trop souvent dénoncé ces organisations lourdes, complexes et gigantesques qui n'ont de réussite, non pas une amélioration du rendement, mais que le maintien de leur propre existence. Cette mise en garde ne signifie évidemment pas qu'il faille renoncer à toute structure. D'un autre côté, la participation des citoyens au contrôle environnemental ne doit pas, non plus, être improvisée, car les règles deviendraient rapidement confuses et étoufferaient toute initiative de participation. C'est donc au compromis qu'il faut recourir en acceptant d'instaurer des structures ni trop rigides ni trop floues.

a) des structures

Evidemment, il faut un minimum. La nécessité de recourir à des formes structurelles provient principalement du fait qu'il faut assurer une stabilité dans les relations entre les partenaires dans un processus d'évaluation. L'organisation mise de l'avant pour favoriser la participation populaire ne doit pas constamment se modifier au point que d'une fois à l'autre, on ne sache pas qui va susciter la participation, à quelle occasion et de quelle manière. Une malléabilité des organisations risque de provoquer chez les

autorités chargées de recueillir les opinions populaires un sentiment d'hésitation trop prononcé dont la conséquence première est de retarder indûment le processus de participation et de plonger la population dans un climat d'incertitude qui aura vite désarmé tout intérêt à participer. De plus, les résultats d'une participation ne doivent pas constamment remettre en question les structures qui avaient été établies.

L'institutionnalisation de la participation, en plus d'assurer un caractère de stabilité et de permanence, a l'avantage d'officialiser le processus de participation. Si des structures de participation existent et sont connues de la population, il ne fait pas de doute que les citoyens sauront mieux se préparer à un effort de participation.

b) en souplesse

La nécessité d'encadrer la participation populaire dans le processus d'évaluation environnementale est un fait acquis; il faut par contre être judicieux dans le choix des structures à mettre en place. La principale caractéristique des structures, lorsqu'il s'agit de faire appel à une participation des citoyens, est la souplesse. Tout d'abord, les structures, pour être efficaces, doivent être constituées de manière à réagir rapidement à des changements importants, telle la venue de nouveaux projets à évaluer, l'apparition de nouveaux organismes nécessitant la participation populaire, etc. Les structures doivent aussi présenter une grande souplesse d'adaptation pour éviter les transformations trop coûteuses et trop lentes.

Il faut insister aussi sur la nécessité de réduire au minimum les paliers hiérarchiques entre la population et le niveau décisionnel. L'éloignement de ceux qui participent par rapport au centre de décision risque de provoquer la démotivation des participants de peur que leur avis, s'il est pris en compte, ne puisse que faiblement influencer la décision. Encore une

fois, c'est l'objectif même de la participation qui doit dicter cette distance entre citoyens-participants et autorités décisionnelles.

La souplesse des structures signifie également que les divers rouages du gouvernement qui font appel à la participation populaire pour diverses fins doivent se concerter. Si les nombreux organismes gouvernementaux (ministères, régies, etc.) sont sectorialisés par leur vocation, il n'en va pas de même de la population. Ainsi, chacun des aspects d'un projet ne doit pas nécessiter obligatoirement une recherche indépendante des volontés populaires et mobiliser une population dans plusieurs processus de participation, le plus souvent dans des délais trop restreints. Les autorités décisionnelles doivent, par conséquent, adopter des structures qui permettent d'éviter une multiplication de la sollicitation populaire. La souplesse des structures doit ainsi permettre des échanges entre les divers processus de participation.

Enfin, on ne saurait trop insister sur les bienfaits d'une structure organiquement lâche (ce qui ne signifie pas "relâchée") car ce genre de structure, qui insiste sur la représentation et les échanges, assure une grande rapidité dans la communication. Bien qu'il faille consacrer le temps nécessaire pour qu'une participation soit réussie, il ne faut certes pas que les structures entraînent les citoyens dans une longue et interminable démarche de participation, l'essoufflement détruisant les mérites mêmes de cette participation.

CONCLUSION

Ce long dossier sur la participation des citoyens au contrôle environnemental de la qualité des actions humaines ne serait pas complet sans souligner l'importance de la démocratisation du processus décisionnel en cause ici. On se rappellera que les citoyens ont à l'origine assuré le contrôle environnemental de la qualité des actions par une simple délégation de pouvoir aux autorités constituées (gouvernement, municipalités). Par la suite, ils ont exigé une participation plus directe à ce type de contrôle et des comités ou conseils consultatifs ont été créés pour répondre à leurs attentes. Plus récemment, leurs exigences de participation ont donné lieu à la formalisation du processus de la participation populaire. En fait, toutes ces étapes n'ont que "dynamisé" la vie démocratique. Nous avons fait état, tout au long de ce dossier, des conditions et prérequis qui sont indispensables au maintien et au renforcement d'une participation plus active des citoyens au contrôle environnemental de la qualité des actions humaines.

Nous voudrions encore une fois insister sur une distinction fondamentale. Si le processus d'évaluation environnementale de la qualité des actions humaines devait permettre une intégration optimale de la participation des citoyens, il n'en demeurerait pas moins qu'il subsistera toujours un autre type de contrôle de la qualité des actions humaines auquel les citoyens seront directement associés, en l'occurrence le contrôle sociétal ou laïque. En effet, le contrôle environnemental, de par sa nature, fait appel de façon sporadique et répétée à la participation des citoyens pour des fins bien précises, tandis que le contrôle sociétal constitue un processus continu de discussion sur les choix de société.

BIBLIOGRAPHIE

- BERGERON, Gérard (1977).
La gouverne politique. Québec, P.U.L., 264 p.
- BERNARD, André (1976)
La politique au Canada et au Québec. Montréal, P.U.Q., 518 p.
- BREGHA, Francis J.
Public Participation in Planning Policy and Programme. Ministry of Community and Social Services, Government of Ontario.
- CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC (1976).
Localisation des corridors de transport au Québec. Québec, Editeur officiel, 213 p.
- CONSEIL QUEBÉCOIS DE LA JEUNESSE, DES LOISIRS, DES SPORTS ET DU PLEIN AIR (1978).
La fonction consultation dans le développement du loisir. Québec, Editeur Officiel, 159 p.
- DION, Léon. (1972).
Dynamique de la société libérale. Collection "Droit et Science Politique", Québec, Les Presses de l'Université Laval, 616 p.
- FAGENCE, Michael. (1977).
Citizen Participation in Planning. Urban and Regional Planning Series, Volume 19, Great Britain, Pergamon Press, 378 p.
- FRIEND, J.K., J.M. POWER et C.J.L. YEWLETT (1974).
Public Planning: the inter-corporate dimension. London, Tavistock Publications Limited, 534 p.
- GRAND'MAISON, Jacques. (1970).
Stratégies sociales et nouvelles idéologies. Montréal, Editions Hurtubise HMH Ltée, 266 p.
- HENSHEL, Richard L. (1976).
Reacting to Social Problems. Ontario, Longman Canada Limited, 191 p.
- JAIN, R. K., L.V. URBAN et G.S. STACEY. (1977).
Environmental Impact Analysis, A New Dimension in Decision Making. U.S.A., Van Nostrand Reinhold, 330 p.
- JANTSCH, Erich. (1972).
Technological Planning and Social Futures. London, Associated Business Programmes Ltd., 256 p.

- LANGROD, Georges (sous la direction de). (1972).
La consultation dans l'administration contemporaine. Paris, Ayas, 971 p.
- MORISSET, Jean. (1976).
Etude d'impact des projets sur l'environnement. Aspects humains: situation et perspectives. Rev. Géogr. Montr. Vol. XXX, no 4, pp 387-392.
- MORLEY, C.G. (1976).
Le cadre juridique de la participation au public à la gestion des eaux du Canada. Etude no. 14, série des sciences sociales, Environnement Canada, Ontario, 68 p.
- OCDE. (1976).
Science, technologie et maîtrise des problèmes complexes. Paris, 145 p.
- ORGANISATION DES NATIONS-UNIES. (1972).
Aspects éducatifs, sociaux et culturels des problèmes de l'environnement et question d'information. Conférence des Nations-Unies sur l'environnement, Stockholm, A/CONF. 48/9.
- PLANTEY, Alain. (1974).
Prospective de l'Etat. Paris, CNRS, 306 p.
- PREZEAU, Carl. (1977).
Gestion socio-économique et gouvernement des hommes. Sherbrooke, Editions Naaman, 188 p.
- ROSANVALLON, Pierre. (1976).
L'âge de l'autogestion. Paris, Editions du Seuil, 188 p.
- SAINT-PIERRE, Henri. (1974).
La participation: pour une véritable prise en charge responsable. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 420 p.
- SFEZ, Lucien. (1973).
Critique de la décision. Paris, Armand Colin, 368 p.
- VINDASIUS, Dana. (1976).
Techniques et méthodes de la participation du public. (Résumé). Etude no. 12, série des sciences sociales, Environnement Canada, Ottawa, 34 p.