André Beauchamp

Consultant en environnement –
Membre de la Chaire de recherche en éthique de l'environnement
– Hydro-Québec/McGill

(1997)

“La reconquête démocratique en environnement : une attente sacrée”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

André Beauchamp, "La reconquête démocratique en environnement: une attente sacrée." Un article publié dans la revue L'Action Nationale, Montréal, vol. 87, no 7, janvier 1997, pp. 43-54.

M. Beauchamp est consultant en environnement - Membre de la Chaire de recherche en éthique de l'environnement - Hydro-Québec/McGill.

[Autorisation formelle accordée par la directrice adjointe de la revue L'Action Nationale le 9 mars 2004.]

Courriels : revue@action-nationale.qc.ca ou
abeauchamp@cjf.qc.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format
LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 7 novembre 2004 à Chicoutimi,
Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

Table des matières

Introduction

Les fondements rationnels de la démocratie

Les fondements de la participation

Bibliographie

Introduction

Pour de nombreux observateurs, la crise de l'environnement n'est pas réductible à une simple dimension technique. À cause de ses enjeux, de son ampleur, de sa complexité, elle ébranle la représentation courante de la place de l'être humain dans le monde et dans la nature en particulier et permet donc l'émergence d'une multitude de questions à caractère scientifique, technique et politique, mais également philosophique, éthique et religieux.

Les fondements rationnels de la démocratie

[Retour à la table des matières](#)

La requête démocratique est une constituante fondamentale de la crise de l'environnement.

La requête démocratique est une constituante fondamentale de la crise de l'environnement. Pour faire face à la crise, il ne suffit pas de définir une politique environnementale ou de mettre les écologistes au pouvoir. Il faut changer la manière de prendre les décisions d'une part en débordant les impasses institutionnelles et technocratiques de nos systèmes, en faveur par exemple de la résolutique (King et Schneider, 1991), d'autre part en élargissant le cercle des acteurs et en y incluant les personnes concernées et affectées. Cette requête est si fréquente qu'elle ressemble à un poncif.

Le rapport Brundtland (CMDE, 1988), dans sa synthèse, insiste sur l'inadéquation «des structures de prises de décision et des arrangements institutionnels sous leur forme actuelle, tant au plan national qu'international» (CMDE, 1988: 28). Il en appelle à des «approches concertées et (à) la participation effective des populations» (CMDE, 1988L 11). La gestion municipale exigera décentralisation «en faveur des autorités locales» et «une coopération plus étroite avec les citoyens pauvres» (CMDE, 1988: 21). Comme on le voit, le texte reste peu spécifique et ne fixe pas d'objectifs précis d'information, de consultation, de participation et ne s'avance pas sur des solutions concrètes. Mais ces affirmations sont prolongées d'une manière concise dans le corps du rapport, au chapitre 12, sous le titre «reconnaître les droits et les responsabilités.» Il y est expressément question d'un «droit de chaque individu à être renseigné et à avoir accès aux informations sur la situation de l'environnement et des ressources naturelles, le droit d'être consulté pour la prise de décisions (...) et le droit à des mesures correctives et à des compensations juridiques pour les personnes dont la santé ou le milieu de vie a subi ou risque de subir des dégradations graves» (CMDE, 1988: 396-397). On y parle aussi, assez timidement, d'évaluations préalables.

Chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques.

La Déclaration de Rio se situe dans la même perspective, en moins précis. Le principe 10 affirme: «au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques (...) et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci.» Texte plutôt timide, qui confond presque l'information, la sensibilisation et la participation.

Malgré leur prudence et leurs ambiguïtés, ces textes confirment un droit nouveau des individus et créent un espace de représentativité à des groupes qui ne suivent pas la filière institutionnalisée du pouvoir. De plus en plus, dans les réunions internationales (celles de Rio, du Caire, de Beijing), on assiste à la mise en place d'une double structure, celle des représentants et délégués officiels des pays, celles des organismes non gouvernementaux (ONG) qui jouent le rôle d'enfants terribles et attirent la sympathie des médias. Les délégués officiels, surtout lorsqu'il s'agit d'élus, prétendent à toute la légitimité et à toute la représentativité alors que les ONG prétendent à la représentativité

réelle, celle de l'expérience, de la vraie base, la prise directe sur les vrais problèmes du vrai monde, etc. En réalité, toute ONG se donne à elle-même un mandat, qu'il s'agisse de Greenpeace ou d'un comité local. Les pratiques concrètes de démocratie et de transparence des ONG ne sont pas toujours brillantes et j'ai entendu souvent des élus s'écrier en substance: « moi, j'ai été élu par vingt mille personnes qui ont voté pour moi. Au nom de quoi tel militant, qui représente un organisme pompeux, qui ne dévoile ni ses moyens financiers ni son membership, peut-il me faire échec? » À mesure que les ONG prennent place comme un contre-pouvoir, on peut donc s'attendre à une crise de la légitimité et de la représentativité (Richardson, 1995) et donc à une élucidation de la valeur symbolique, voire sacrée, de la participation démocratique. En réalité, les ONG sont la figure de la société civile (groupe de Lisbonne, 1995: 44-51).

Les fondements de la participation

[Retour à la table des matières](#)

En réalité, les ONG sont la figure de la société civile.

Sans refaire ici une théorie du fondement de la participation démocratique et de la démocratie participative par rapport à la démocratie représentative, il est intéressant de rappeler les assises de la participation démocratique dans le domaine de l'environnement. Pourquoi ne suffit-il pas que les élus décident après de bonnes études technico-économiques? Les raisons d'un supplément de participation sont de différents ordres (Beauchamp, 1993a: 151-183; Beauchamp, 1993b):

- l'être humain fait partie intégrante de la notion d'environnement. Il est en ce sens l'objet de l'étude ou évaluation préalable et déjà, à ce titre, la participation des personnes visées s'impose;
- la population en général dispose d'informations et de savoirs même savants auxquels aucune étude d'impact ne peut prétendre pallier;

- la population directement concernée dispose d'un savoir expérientiel et empirique du *milieu* local que *le* savoir savant ne parvient pas à saisir adéquatement (tension entre la science et les savoirs populaires);

La population dispose de savoirs même savants auxquels aucune étude d'impact en peut prétendre pallier.

- les décisions en environnement renvoient à des principes, des objectifs, des valeurs et des représentations en pleine mutation en sorte qu'on ne sait jamais d'avance le «sentiment» de la population sur les critères concrets de décision;
- la discussion publique des projets et études amène un déplacement des zones d'incertitude et par conséquent un déplacement du pouvoir (Crozier et Friedberg, 1977).

Pour ces raisons, et bien d'autres sans doute, on peut penser qu'en environnement la participation du public aux décisions s'avère une exigence indispensable pour de meilleures décisions. Faut-il en tous domaines et en toute décision une participation publique? Comment et selon quels principes mettre en œuvre cette participation? Question âprement débattue au niveau québécois, surtout à l'occasion de la révision annoncée de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts.

Quand le ministère de l'Environnement a été créé en 1979, la loi sur la qualité de l'environnement prévoyait déjà, depuis 1978, la reconnaissance à toute personne d'un droit à la qualité de l'environnement (LQE, art. 19.1) et un recours à l'injonction (LQE, art 19.2) contre tout acte susceptible de porter atteinte à ce droit. Le ministre du temps, Marcel Léger, parlait de six millions d'inspecteurs! La mise en place du souci du public a d'abord pris la forme d'une politique globale d'information et d'éducation, illustrée par la mise en oeuvre, chaque année, d'un mois de l'environnement. Quant à la participation elle-même, elle s'articulait autour de quatre institutions: des Conseils régionaux de l'environnement (en fait, seuls ceux du Bas du Fleuve et du Lac St-Jean furent alors mis en Oeuvre), le Conseil consultatif des réserves écologiques (hérité du ministère des Ressources Naturelles), le Conseil consultatif de l'Environnement existant depuis 1972 et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) créé par la réforme de 1978 et qui a commencé ses opérations en 1979. Le Conseil consultatif était pensé pour conseiller le ministre sur les orientations et les politiques. Il avait un pouvoir d'initiative et disposait d'une grande marge de manœuvre sur les procédures à suivre. Le

BAPE, pour sa part, était pensé comme un instrument d'enquête en vue de projets déterminés.

La politique d'information a progressivement régressé.

De ce bel édifice, il ne reste plus grand chose, sous la pression des contraintes administratives et politiques. La politique d'information a progressivement régressé au point que, pour le ministre Paradis, tout communiqué de presse du ministère devait recevoir au préalable, l'aval du cabinet. Le module d'éducation, dont le travail discret a été d'une efficacité remarquable, a finalement été dissous et intégré au développement durable. En 1987, le Conseil de la conservation réunissait les deux conseils de l'Environnement et des Réserves écologiques. Il a cessé d'opérer en 1995 et a été dissous en 1996. Il ne reste plus maintenant que le BAPE dont la procédure est très formalisée et qui ne se caractérise pas par sa souplesse.

Les conseils régionaux, pour leur part, ont eu une existence cahoteuse. Les premiers furent créés dans l'enthousiasme à la fin des années 80 pour ensuite être mis en veilleuse pour des raisons à la fois financières, institutionnelles et politiques. Relancés après 1987, ils connaissent actuellement un regain de vie. En date du 16 mars 1996, il y avait treize conseils régionaux de l'environnement reconnus et un quatorzième (celui de Laval) était sur le point de l'être. Il n'y a pas de CRE pour les régions de Montréal et du Nord québécois. Les conseils régionaux sont des organismes sans but lucratif légalement constitués et dont le conseil d'administration comprend des représentants des milieux économique, municipal, financier et environnemental, ce dernier devant représenter au moins 50% des membres. Leur mandat en est un de représentation, de concertation, de promotion et d'éducation axé sur la protection de l'environnement et le développement durable. La perspective semble celle de la collaboration et de la concertation, non de la contestation, mais en ces domaines le contexte change vite selon la nature des dossiers et des projets étudiés. Nous sommes donc ici en présence d'une expérience relativement nouvelle qu'il faudra suivre attentivement.

Depuis 1980, nous avons assisté à l'émergence de la procédure du BAPE comme soute formule légitime de consultation.

Depuis 1980, on aurait pu assister à une diversification et à une complémentarité des processus d'information, de consultation et de participation du

public. Nous avons plutôt assisté à un retrécissement et à une sclérose des formules et à l'émergence de la procédure du BAPE comme seule formule légitime de consultation. Cette fixation à d'ailleurs été favorisée par la parution dans *Le Devoir*, en juin 1984, d'un texte signé par Luc Ouimet alors commissaire au BAPE et Michel Yergeau, qui quittait le poste de vice-président du BAPE, sous le titre de: « Pour que les audiences publiques aient un sens. »

La procédure du BAPE risque de sombrer dans une sclérose étouffante.

Ce texte remarquable, à forte teneur éthique, avait toutefois le défaut de prétendre contraindre toute forme d'audience aux temps de la procédure du BAPE et d'imposer à la consultation publique un cadre très voisin de l'enquête, figeant les partenaires dans leurs attitudes de combat, faisant peu d'espace à la créativité, ne permettant pas de souplesse adaptative. Inconsciemment, la consultation publique n'a plus été perçue qu'à travers la procédure d'audience instituée. Mise à l'épreuve depuis quinze ans, cette procédure du BAPE donne d'excellents résultats pour l'étude de projets précis. Pour les projets récurrents, elle risque de sombrer dans une sclérose étouffante. J'en prends pour exemple l'audience du BAPE sur l'agrandissement de la carrière Demix: quatre intervenants ont posé des questions lors de la première partie, cinq personnes ont présenté quatre mémoires au total lors de la seconde partie. Dans tous les cas, il s'agit de considérations déjà connues et peu spécifiques sur le dossier en cours (BAPE 1995).

Cette réduction et cette fixation sur une formule unique (à la manière du BAPE) ont été assez évidentes lors de la mise sur place du débat sur l'énergie. Le ministre voulait une consultation rapide (trois mois), sous la forme d'un processus de collaboration réunissant une quinzaine de personnes représentant les milieux concernés: producteurs, consommateurs, groupes écologistes, milieux régionaux, etc. Le milieu écologiste a d'abord vivement refusé l'invitation du ministre et s'en est suivie une longue période d'échanges et de discussions pour l'établissement de conditions suffisantes de crédibilité (temps, ressources, transparence) pour permettre aux groupes écologistes d'embarquer. Suite à ces discussions, l'unique groupe de travail prévu à l'origine a été divisé en deux groupes: un premier, appelé comité d'experts, chargé de diffuser l'information et d'animer le débat (sous la direction de Paul-André Comeau, avec Louise Roy et Jean-Marc Carpentier), un deuxième appelé table de consultation, réunissant divers représentants sous la forme d'un processus de collaboration. Après maintes hésitations et discussions, les groupes écologistes ont refusé d'adhérer à l'offre du ministre: ils voulaient une

enquête par un tiers et non un processus de collaboration. Passant outre, le ministre a décidé d'aller de l'avant et a créé la table de consultation sous la présidence de monsieur Alban D'Amours. Le milieu écologiste s'est alors scindé: les représentants de Greenpeace et d'Enjeu ont décidé d'acquiescer à l'offre du ministre, tandis que l'UQCN la refusait.

Nous sommes maintenant en mesure de juger du résultat final de l'opération mise en oeuvre. La première partie de la consultation, sous la direction du Comité d'experts a donné lieu à de très nombreuses études et communications, a fait venir plusieurs experts de haut niveau et cela même si le document de départ de la consultation restait général et peu documenté.

Les médias, friands de bagarres y ont fait relativement peu écho.

La Table de consultation pour sa part a entendu plus de 285 mémoires, ce qui dépasse la Commission Charbonneau (151) et la Commission sur la protection des forêts (203). Au terme de l'exercice, il est évident qu'il y a eu un très large débat, très documenté, étalé sur une longue période et abordant tous les aspects de la question énergétique. Il y a eu aussi une très forte participation de tous les milieux concertés. Mais la forme du débat n'a pas été de type antagonique en sorte que les médias, friands de bagarres et ne fouillant pas beaucoup les dossiers, y ont fait relativement peu écho.

Au terme de l'exercice, les treize membres de la Table de consultation sont parvenus à un rapport unanime, ce qui leur a permis d'affirmer: le «débat sur l'énergie: un pari gagné.» Comme me l'a confié un membre de la Table: «derrière chaque phrase, il y a du sang.»

En lançant le Débat public sur l'énergie, le gouvernement faisait un pari: celui qu'au terme de l'exercice, il dispose d'une grille d'analyse, d'un ensemble de recommandations cohérentes et opérationnelles, en vue de l'élaboration de la future politique énergétique. Les membres de la Table de consultation sont persuadés qu'au terme d'un brassage d'idées comme le secteur énergétique québécois n'en avait jamais connu jusqu'ici, ce pari a été gagné. Ils remettent au gouvernement un rapport sur le contenu duquel ils s'entendent unanimement, malgré la diversité des milieux dont ils sont issus. Ce rapport reflète et prolonge les multiples suggestions et réflexions échangées au cours du Débat public. Il en illustre la richesse. Il devrait se concrétiser dans la future politique énergétique gouvernementale.

MRN 1996, p. 139.

La tradition québécoise en environnement me semble donc s'être rétrécie et figée sur une seule formule.

L'épisode me semble confirmer ce que l'expérience et la recherche montrent ailleurs: il n'y a pas une seule et unique bonne manière de faire, mais une multitude de formules ayant chacune leurs limites et leurs avantages. La tradition québécoise en environnement me semble donc s'être rétrécie et figée sur une seule formule, laquelle prend alors une valeur mythique. C'est en ce sens que j'ai l'impression d'une forme de sacralisation dont le raisonnement fonctionnerait ainsi: la participation publique représente une valeur prioritaire; or la voie royale de cette participation est la méthode du BAPE. Donc... C'est ce blocage un peu magique qu'il faut dénouer sans par ailleurs céder à la tentation inverse qui consisterait à vouloir simplement évacuer le BAPE comme une institution périmée.

La démocratie n'a rien de magique. C'est un chantier toujours à reprendre.

Plus largement, nous pouvons prévoir un conflit de légitimité entre les représentants élus par le peuple sur des bases électorales accessibles à tous et des leaders d'opinion issus d'ONG de taille et de représentativité populaire fort diverses, avec des processus internes plus ou moins transparents, plus ou moins démocratiques. Ce conflit de légitimité et de représentativité amènera probablement à mieux préciser les lieux d'articulation des deux pouvoirs et les conditions éthiques de crédibilité pour les uns et les autres. S'il est normal que la participation publique tende à devenir une « valeur sûre », il importe de rester critique et de veiller au grain. La démocratie da rien de magique. C'est un chantier toujours à reprendre.

Bibliographie

[Retour à la table des matières](#)

BAPE 1995. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement: *L'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire (carrière Demix, cellule no 2 à l'usage exclusif de la station d'épuration des eaux de la CUM, rapport d'enquête et d'audience publique no 95*, 25 juillet 1995.

BEAUCHAMP, André, 1991. *Pour une sagesse de l'environnement*, Ottawa, Novalis.

BEAUCHAMP, André, 1993a. *Introduction à l'éthique de l'environnement*, Montréal, Éditions Paulines.

BEAUCHAMP, André, 1993b. *Le gestionnaire et les publics: pour une collaboration fructueuse*, Ville de Montréal, Bureau de consultation de Montréal, 25 pages.

BEAUCHAMP, André, 1995a. Quatre articles: «Une spiritualité à construire» (p. 202); «Dominer la création?» (pp. 203-206); «Le point de vue de la montagne, de la pierre, du ruisseau» (pp. 207-208); «Une alliance nouvelle et universelle» (pp. 209-210), revue *Relations*, septembre 1995, no 613.

BEAUCHAMP, André, 1995b. *Crise de l'environnement et représentations de la place de l'être humain dans le cosmos*, Ottawa, Concacan, 39 pages.

BIAIS, Martin, 1994. *L'autre Thomas d'Aquin*, Montréal, Boréal.

BOLTANSKY, Luc, THÉVENOT, Laurent, 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*, NRF Essais, Paris, Gallimard.

CALLICOTT, J. Baird, 1989. *In Defense of the Land Ethic*, State University of New York Press.

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Richard, 1977. *L'acteur et Le système*, Paris, Seuil, coll. Points Politique 111.

DUCLOS, Denis, 1993. *De la civilité. Comment les sociétés apprivoisent la puissance*, Paris, La Découverte.

FERRY, Luc, 1992. *Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme*, Paris, Grasset.

GROUPE DE LISBONNE, 1995. *Limites à la compétitivité. Vers un nouveau contrat mondial*, Montréal, Boréal.

HERVIEU-LÉGER, Danièle, 1993, (sous la direction de). *Religion et écologie*, Paris, Cerf.

KING, Alexandre, SCHNEIDER, Bertrand, 1991. *Questions de survie*, Paris, Calmann-Lévy.

MERCHANT, Carolyn, 1993. *The Death of Nature*, San Francisco, Harper.

MRN 1996. *Pour un Québec efficace. Rapport de la Table de concertation du débat public sur l'énergie*, Québec, Ministère des Ressources naturelles, 150 pages.

NAESS, Arne, 1989. *Ecology community and lifestyle*, Cainbridge, University Press.

NASH, Roderick Frazier, 1989. *The Rights of Nature*, The University of Wisconsin Press.

OST, François, 1995. *La nature hors la loi*, série Écologie et société, Paris, La Découverte.

RICHARDSON, Boyce, 1995. «The Green Machine», *Canadian Forum*, Octobre 95, (pp. 34-36). Recension du livre de Elaine Dewar, *Cloak of Green*, Toronto, James Lorimer & Co.

ROGER, Alain, GUÉRY, François, 1991. *Maîtres et protecteurs de la nature*, coll. Milieux, Champ Vallon (diffusion La Découverte), Paris.

ROLSTON, Holmes III, 1986. *Philosophy gone Wild*, Buffalo, Prometheus Books.

SERRES, Michel, 1990. *Le contrat naturel*, Paris, François Bourin.

Fin du texte