

**Tenir compte de l'acceptabilité sociale dans
la gouvernance du territoire et la mise en valeur des ressources**
*Commentaires sur le livre vert intitulé Orientations du ministère de l'Énergie et
des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*
Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

Par

Corinne Gendron, professeure titulaire, ESG, UQAM

Richard Janda, professeur agrégé, faculté de droit, Université McGill

Alice Friser, candidate au Ph.D. en administration, UQAM

Philippe Angers, candidat à la M.sc en environnement, UQAM

5 avril 2016

1. La démarche du ministère

Dans un contexte où les projets de mise en valeur des ressources énergétiques et naturelles semblent de plus en plus controversés, il était pertinent d'amorcer un examen des pratiques et des outils du ministère dans l'espoir de les moderniser. Nous saluons donc le chantier sur l'acceptabilité sociale de même que le livre vert dont le ministère de l'énergie et des ressources naturelles a pris l'initiative.

Le processus de réflexion retenu nous semble particulièrement adapté : un examen et une analyse des pratiques, des tables de discussion sur quelques volets choisis, et enfin un livre vert soumis à la discussion en commission parlementaire. Néanmoins, ce processus doit impérativement être complété par une réflexion collective avec les autres ministères directement concernés par les questions d'acceptabilité sociale au risque de provoquer un dédoublement des processus de consultation, une confusion dans les rôles et responsabilités des instances gouvernementales, ou des incohérences dans les régimes d'autorisation.

En 2015, le Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a rendu public un Livre vert intitulé *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement* qui consacre son orientation 4 à l'information et à la participation du public. Il aurait été pertinent que le livre vert sur l'acceptabilité sociale y fasse référence et que le ministère expose les arrimages possibles avec sa propre démarche. On peut regretter également le silence du livre vert à l'égard de la Stratégie de développement durable 2015-2020 alors que celle-ci fait de la participation publique un outil privilégié de gouvernance¹.

Plus globalement, la concertation gouvernementale à propos d'une démarche d'acceptabilité sociale devrait se faire au premier chef avec le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, mais aussi le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministère de la Santé et Services sociaux, le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. Elle devrait reposer sur l'exercice préalable d'une cartographie des processus de consultation et des mécanismes d'autorisation afin de disposer d'un portrait juste et complet des régimes existants, de leur portée et de leurs chevauchements. Elle pourrait donner lieu à un document d'orientation sur l'acceptabilité sociale et la démocratie participative au Québec.

Recommandation 1 : le livre vert intitulé *Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale* doit faire l'objet d'une réflexion interministérielle en vue de développer une perspective coordonnée et intégrée de l'acceptabilité sociale et des processus de gouvernance qu'elle suppose. Cette réflexion doit reposer sur la réalisation préalable d'une cartographie des processus de consultation et des mécanismes d'autorisation à l'échelle du Québec.

¹L'objectif 1.3 de la stratégie vise à *Favoriser l'adoption d'approches de participation publique lors de l'établissement et de la mise en œuvre des politiques et des mesures gouvernementales* et l'objectif 6.3 propose de *Soutenir la participation publique dans le développement des collectivités*.

2. L'acceptabilité sociale

Contrairement à ce qu'on entend souvent, l'acceptabilité sociale n'est pas un processus : c'est un jugement collectif à propos d'un projet ou d'une politique². Le jugement collectif à l'égard d'un projet peut s'exprimer et même évoluer à l'occasion d'un processus de consultation, mais il existe indépendamment de ce dernier. Bien qu'on n'en parle guère, de multiples projets sont accueillis favorablement au fil des ans par des populations sans avoir fait l'objet de consultations préalables. Le processus de consultation ne doit donc pas être confondu avec l'acceptabilité sociale, bien qu'il puisse la favoriser lorsqu'il contribue à l'arrimage d'un projet et de son promoteur aux besoins, usages et aspirations de la population sollicitée pour l'accueillir.

En vertu des principes de démocratie mais aussi de subsidiarité, il est légitime pour une population de se prononcer sur des installations dont elle devra assumer les risques ou qui modifient son milieu de vie. Dans son livre vert, le ministère s'engage à respecter ce jugement collectif qu'est l'acceptabilité sociale en reconnaissant à la population un droit de refus. Il adhère ainsi à une perspective moderne de la démocratie, désormais pensée dans des modalités participatives, mais il instaure également la condition première de toute démarche de consultation réussie : garantir que l'avis des personnes et des groupes consultés sera pris en compte.

Par ailleurs, une consultation bien menée permet de mettre à profit les savoirs locaux dans la conception du projet, et plus spécifiquement dans l'évaluation des risques et leur atténuation. La population dispose en effet d'un savoir situé, c'est-à-dire qu'elle développe, à travers l'expérience de son territoire, une connaissance qui diffère de celle de l'expert ou du scientifique et la complète.

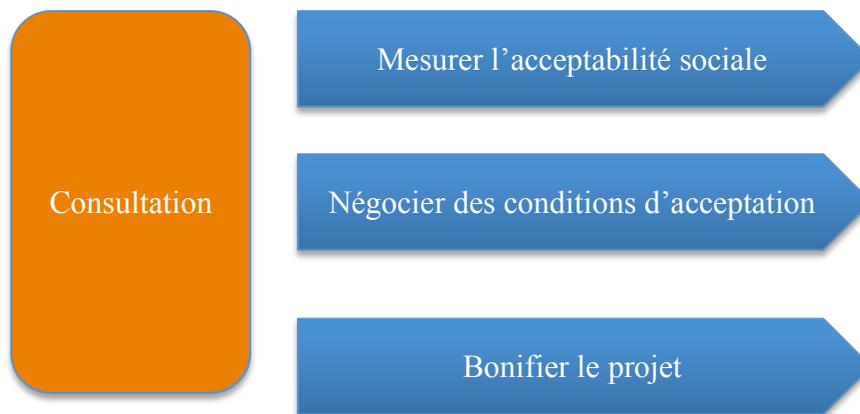
La consultation de la population remplit donc plusieurs fonctions distinctes qui sont trop souvent confondues, d'où une mauvaise conception et compréhension des initiatives se réclamant de l'acceptabilité sociale. D'une part, un processus de consultation permet de sonder l'intérêt de la population pour un projet donné, donc de mesurer l'acceptabilité sociale. L'appréciation du jugement d'une population à l'égard d'un projet pose des défis méthodologiques que traduisent en partie les débats autour de l'acceptabilité sociale, mais aussi l'épineuse question de la définition de la population qui est légitimée à se prononcer sur le projet. Plusieurs outils peuvent être mobilisés pour sonder cet intérêt, mais ils devraient s'inscrire dans une perspective dynamique d'échanges d'informations et de débats sur le projet ; comme le suggère Antoine Robitaille, on pourrait imaginer un sondage délibératif à travers lequel les citoyens auraient eu l'occasion de se forger une opinion éclairée avant de se prononcer³.

² En s'inspirant de Brunson, Gendron a proposé en 2014 la définition suivante : « Assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues, incluant le statu quo ».

³ Antoine Robitaille. 2016. Acceptabilité sociale. *Double fond?* Le Devoir, 16 mars 2016.

Le processus de consultation peut aussi être l'occasion de fixer les conditions d'acceptabilité d'un projet. Il s'apparente alors à une négociation entre le promoteur et la population d'accueil.

Enfin, le processus de consultation peut être l'occasion, pour le promoteur, de bonifier son projet à la lumière des commentaires des participants à la consultation. Il est possible que cette bonification influe sur l'acceptabilité sociale du projet à travers une reconfiguration ou de nouvelles modalités répondant aux préoccupations des participants. Mais, que ce soit parce qu'elles ne répondent que partiellement à ces préoccupations ou encore parce qu'elles peinent à conforter la pertinence même du projet, les bonifications apportées dans la foulée d'une consultation ne sont jamais garanties de l'acceptabilité d'un projet.



Objectifs possibles d'une démarche de consultation

Il importe de préciser qu'un lieu de délibérations et de débats n'exclut pas le conflit et ne commande pas le consensus. À l'instar des débats inhérents aux instances de démocratie représentative, la démocratie participative suppose une confrontation des idées et des intérêts qui aiguise les perceptions, révèle des enjeux et souligne les valeurs sous-jacentes aux trajectoires de développement retenues. En ce sens, le débat et la controverse peuvent être des moteurs de progrès notamment parce qu'ils sont l'occasion de départager les intérêts personnels de l'intérêt public lors des choix collectifs; dans cet esprit, le processus de consultation a moins pour horizon la construction d'une perspective unique que l'atteinte de compromis satisfaisants pour tous. Ceux-ci requièrent une vision partagée des enjeux ainsi qu'un accord sur certaines valeurs universelles de référence, et doivent être issus d'un processus qui s'ancre dans une justice procédurale et substantielle.

3. Les conditions d'une démocratie participative et d'une gouvernance efficace

Le livre vert propose, à travers cinq grandes orientations, de bonifier les pratiques et les outils du ministère de manière à favoriser la conciliation des usages et d'améliorer l'acceptabilité sociale de projets de mise en valeur du territoire public et des ressources énergétiques et minérales.

Une consultation sur l'affectation du territoire et des consultations sur les projets

Le ministère propose tout d'abord de revoir les modalités de consultation de manière à ce que les communautés soient mieux informées et puissent prendre part aux décisions.

Une première étape de consultation précède l'élaboration de projets concrets et se veut l'occasion de réfléchir à l'affectation du territoire et à ses options de développement. Le dialogue proposé autour des plans d'affectation du territoire public (PATP) arrimés aux plans régionaux de développement du territoire public (PRDTP) permettrait effectivement de « développer une vision claire du développement du territoire en amont du processus d'autorisation des projets spécifiques »⁴. Mais une telle démarche doit se déployer en concordance et dans le respect des responsabilités municipales en matière de planification et d'aménagement du territoire. Les autorités municipales devraient être plus étroitement associées à la démarche d'acceptabilité sociale en tant que véritables partenaires de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du territoire, et être outillées pour ce faire par les différents ministères concernés. Plus spécifiquement, leur participation directe aux consultations menées à l'égard des projets est susceptible de conférer une légitimité au processus et à ses résultats.

Recommandation 2 : compte tenu de leurs responsabilités dans le cadre d'une gouvernance de proximité, les autorités municipales devraient être partenaires des démarches et mécanismes que développe le gouvernement en matière d'acceptabilité sociale.

Cette étape de planification territoriale devrait s'appuyer sur des données scientifiques que pourraient fournir des évaluations environnementales stratégiques réalisées au préalable. Pour répondre au critère d'indépendance que requiert une démarche scientifique et afin de développer une expertise spécifique, les évaluations environnementales stratégiques devraient relever d'une instance dédiée indépendante des ministères concernés pilotée par une personnalité scientifique, et qui pourrait être sous la triple tutelle du MDDELCC, du MERN et du MAMOT; ces évaluations devraient aussi respecter une procédure stabilisée incluant un volet de participation publique qui pourrait, notamment, être confié au BAPE.

Recommandation 3 : les consultations et la planification territoriales devraient s'appuyer sur des évaluations environnementales stratégiques réalisées au préalable par une instance scientifique dédiée et indépendante.

⁴ Ministère de l'énergie et des ressources naturelles. 2016. *Orientations du ministère de l'énergie et des ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*. Livre vert. 30 p., p.12.

La seconde étape de consultation concerne les discussions entourant des projets spécifiques. Le ministère suggère qu'un processus d'information et de consultation publique soit enclenché le plus tôt possible et prévoit produire lui-même l'information sur le projet destinée au public. Alors que le caractère tardif des consultations sur les projets a souvent été dénoncé, des consultations plus en amont constitueraient un progrès. Les directives actuelles du MDDELCC sur les études d'impacts suggèrent déjà que soient réalisées des consultations en amont, et plusieurs directives sectorielles indiquent les formes que peuvent prendre ces consultations en requérant que leurs résultats soient présentés dans l'étude d'impact⁵. Le livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale prévoit pour sa part que l'initiateur soit incité à consulter les citoyens avant d'entreprendre des démarches d'autorisation auprès du Ministère et de faire état de ces consultations dès le dépôt de son avis de projet. Il prévoit également que :

(...) tout citoyen, groupe ou organisation intéressé par un projet pourrait se prononcer sur les enjeux qui, à son avis, devraient être considérés dans l'étude d'impact. Il pourrait s'exprimer (...) à l'étape où est diffusée la directive ministérielle (...). Les résultats de cette consultation devront être considérés dans l'étude d'impact de l'initiateur⁶.

Le libellé de cette recommandation ne restreint pas la consultation à la population locale, ce qui permet de prendre en considération les préoccupations portées par des acteurs agissant à des échelles régionale, nationale ou même internationale. L'importance relative des enjeux locaux et globaux étant tributaire de chaque cas, il est judicieux de ne pas circonscrire a priori la population à consulter et de laisser la pondération des enjeux de divers ordres à l'appréciation du BAPE ou de toute autre instance appelée à se prononcer sur l'acceptabilité sociale du projet.

Par contre, les modalités de consultation et leurs critères de validité devraient être précisés de manière à éviter qu'elles ne se réduisent à de simples séances d'information unidirectionnelle sans possibilité pour les citoyens d'exprimer leur opinion, de partager leur expertise, de faire part de leurs inquiétudes, d'exposer leurs aspirations quant au développement du territoire ou de consigner leur rejet du projet. Après plusieurs années d'« incitation » à tenir des consultations le plus en amont possible de la part du MDDELCC, la tenue de consultations répondant à des critères de validité avant le dépôt de l'avis de projet devrait être rendue obligatoire. En collaboration avec les autres ministères concernés, le MERN pourrait développer un guide sur les processus de consultation et leurs formats possibles⁷. Si elles peuvent être perçues comme une étape

⁵ MDDEP- direction des évaluations environnementales, 2005, *Guide de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement*, p. 3 : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Guide-realisation.pdf>; Voir également la directive sectorielle : MDDEFP. 2014. *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet minier*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, Direction générale de l'évaluation environnementale, 33 pages, p. 6 : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Mines.pdf>

⁶ MDDELCC, 2015, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert*, <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisation/modernisation/livreVert.pdf>>, 86 p., p. 40

⁷ Il existe déjà plusieurs guides en la matière publiés par plusieurs organismes, ce qui plaide pour la pertinence d'un document synthétique de référence : Ville de Montréal. 2005. *L'interaction avec le public* –

supplémentaire dans un processus d'autorisation exigeant, de telles consultations peuvent éviter des investissements dans un projet qui suscitera par la suite une opposition structurée et même des conflits juridiques beaucoup plus coûteux.

Recommandation 4 : les promoteurs devraient avoir l'obligation de mener plus tôt des consultations répondant à des critères de validité dont il leur faudrait rendre compte dans l'avis de projet.

En ce qui concerne l'information relative au projet, celle-ci devrait être de la stricte responsabilité du promoteur. On voit mal en effet comment le ministère de l'énergie et des ressources naturelles pourrait modifier les perceptions relatives à son rôle et à ses responsabilités et conserver une image de neutralité en produisant lui-même les documents d'information concernant les différents projets. Le rôle d'accompagnateur que joue le ministère peut se traduire par la production de guides et d'information à l'usage des promoteurs; mais en produisant lui-même l'information relative à un projet destinée aux citoyens, le ministère semble se confondre et même se substituer au promoteur.

Dans ce contexte, et compte tenu de la faiblesse perçue de son rôle de fiduciaire du territoire⁸, le bureau indépendant d'analyse des retombées économiques et financières sera accueilli comme un outil de promotion plutôt que comme une instance d'évaluation neutre et objective. Mais l'instauration d'un tel bureau pose des problèmes plus fondamentaux encore, car elle participe d'une balkanisation des enjeux économiques et environnementaux au sein du gouvernement que cherche précisément à éviter depuis plusieurs décennies déjà les démarches se réclamant du développement durable. Placé sous la responsabilité du MERN alors que l'évaluation environnementale est sous la responsabilité du MDDELCC, ce bureau contribuera à la transposition et même à l'institutionnalisation d'un débat économie-environnement au sein même de l'appareil gouvernemental. Par surcroît, ce bureau fera double emploi avec le BAPE dont le mandat en matière de développement durable exige qu'il procède à une analyse de la pertinence économique des projets. Enfin, en délivrant des avis économiques en début de processus, le bureau orientera les débats institutionnalisés sur la seule dimension économique des projets tandis que leur dimension environnementale demeurera discutée sur la place publique.

Afin d'optimiser le processus actuel, d'éviter les dédoublements et de prévenir un clivage entre les dimensions économique et environnementale dans l'appréciation des projets, nous suggérons plutôt que le promoteur ait la responsabilité de déposer une étude d'impact socio-économique selon des directives précises, qui devrait être rendue publique

Guide pratique à l'intention des promoteurs privés, publics ou communautaires, Sommet de Montréal : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/GUIDE_CONSULTATION_FR/MEDIA/DOCUMENTS/GUIDE_PROMOTEURS_210605.PDF; Centre international pour le développement municipal et la Fédération canadienne des municipalités (FCM), *Manuel sur les pratiques participatives dans la gouvernance locale. Pour une participation citoyenne aux décisions municipales*. (2007) : https://www.fcm.ca/Documents/tools/International/Local_Government_Participatory_Practices_Manual_FR.pdf; Laboratoire d'éthique publique de l'École d'administration publique (ENAP), *Les méthodes de consultation publique : description et analyse* (2003) : <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2009/06/30105651.pdf>.

⁸ À cet égard, la première orientation du livre vert s'attaque peut-être davantage à un symptôme qu'à sa cause, la perception du rôle et des responsabilités du ministère étant davantage corrélée à la nature de ses interventions au fil des ans qu'aux informations diffusées à propos de son mandat officiel.

et ferait l'objet d'un avis par le ministère. En plus de traiter des retombées économiques, elle pourrait prendre la forme d'une analyse coût avantage mettant en évidence le coût d'opportunité de même que la répartition des gains et des charges du projet entre les différents acteurs. À l'instar de l'étude d'impact environnemental, cette étude d'impact économique serait soumise au BAPE en vue de nourrir une analyse intégrée du projet en regard des principes du développement durable.

Recommandation 5 : en plus de l'évaluation d'impact environnemental qu'ils déposent au MDDELCC, les promoteurs devraient préparer à l'intention du ministère une évaluation d'impact économique de leur projet qui serait prise en compte dans le cadre du processus de consultation publique du BAPE.

Favoriser la transparence, le dialogue et les suivis

Le livre vert prévoit l'instauration d'une séance publique de rétro-information à propos des conditions d'autorisation des projets. En informant les citoyens et parties prenantes de ces conditions, le gouvernement clarifie les obligations du promoteur et facilite leur suivi par la population, mais aussi par les comités de suivi mis en place dans le cadre des projets. Subsidiairement, ce mécanisme rend visible la prise en compte des préoccupations exprimées à l'occasion des consultations par les autorités et participe à la crédibilité des processus de dialogue entre le promoteur et son milieu d'accueil. Dans la mesure où elle conditionne leur capacité à servir d'instance de dialogue et qu'elle est souvent abordée dans les décrets d'autorisation, le livre vert pourrait préciser la configuration des comités de suivi à mettre en place par les promoteurs au chapitre du financement, de la compétence, de l'indépendance et de la représentativité. Plus globalement, le gouvernement devrait rassurer la population quant aux suivis des projets sur le territoire alors que les budgets et le personnel dédiés aux contrôles sont en baisse depuis plusieurs années⁹.

Recommandation 6 : en plus d'instaurer une séance de rétro-information concernant les conditions d'autorisation des projets, le gouvernement devrait rendre les comités de suivi obligatoires et en préciser la configuration au chapitre du financement, de la compétence, de l'indépendance et de la représentativité.

⁹ Dans le cadre des consultations sur le livre vert du MDDELCC, le syndicat de la fonction publique a fait valoir que « Faute de personnel et donc de temps, les suivis d'autorisations ne sont pas tous réalisés. (...) En 2011, le commissaire avait alors déploré « un suivi des conditions d'autorisation déficient ». Le pourcentage de suivis vérifiés était tout de même supérieur à 50 %. Or, depuis, la cible de suivi des autorisations a été fixée à 25 %, puis plus récemment – entre autres en 2015 dans certains bureaux du CCEQ – cette cible a été abaissée à 10 %. Les administrateurs du MDDELCC se contentent donc de faire en sorte qu'à peine 10 % des autorisations environnementales émises fassent l'objet d'une vérification visant à s'assurer que les exigences stipulées dans l'octroi des autorisations sont respectées ». Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec. 2015. *Le choix délibéré d'un régime d'autorisation environnementale complaisant*. Mémoire sur le livre vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la loi sur la qualité de l'environnement », 17 p., p. 5-6. Voir également Vérificateur général du Québec, « Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel », chapitre 2 du Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011 - Rapport du commissaire au développement durable, <http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-CDD/fr_Rapport2010-2011-CDD-Chap02.pdf>.

Enfin, la transparence des contributions aux différentes instances gouvernementales promue dans le livre vert permettra aux citoyens de mieux apprécier les retombées économiques et financières d'un projet et l'apport d'un promoteur au développement de la collectivité et du Québec. Cette transparence est indissociable d'un partage équitable des retombées économiques des projets et d'une réflexion collective sur la pertinence respective des différentes filières économiques pour le développement du Québec. Elle devrait donner prise à des critères d'écoconditionnalité dans l'octroi des autorisations et des subventions.

Liste des recommandations

Recommandation 1 : le livre vert intitulé Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale doit faire l'objet d'une réflexion interministérielle en vue de développer une perspective coordonnée et intégrée de l'acceptabilité sociale et des processus de gouvernance qu'elle suppose. Cette réflexion doit reposer sur la réalisation préalable d'une cartographie des processus de consultation et des mécanismes d'autorisation à l'échelle du Québec.

Recommandation 2 : compte tenu de leurs responsabilités dans le cadre d'une gouvernance de proximité, les autorités municipales devraient être partenaires des démarches et mécanismes que développe le gouvernement en matière d'acceptabilité sociale.

Recommandation 3 : les consultations et la planification territoriales devraient s'appuyer sur des évaluations environnementales stratégiques réalisées au préalable par une instance scientifique dédiée et indépendante.

Recommandation 4 : les promoteurs devraient avoir l'obligation de mener plus tôt des consultations répondant à des critères de validité dont il leur faudrait rendre compte dans l'avis de projet.

Recommandation 5 : en plus de l'évaluation d'impact environnemental qu'ils déposent au MDDELCC, les promoteurs devraient préparer à l'intention du ministère une évaluation d'impact économique de leur projet qui serait prise en compte dans le cadre du processus de consultation publique du BAPE.

Recommandation 6 : en plus d'instaurer une séance de rétro-information concernant les conditions d'autorisation des projets, le gouvernement devrait rendre les comités de suivi obligatoires et en préciser la configuration au chapitre du financement, de la compétence, de l'indépendance et de la représentativité.

Annexe

mémoire déposé par la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable dans
le cadre du chantier sur l'acceptabilité sociale

Ressources naturelles, énergie et acceptabilité sociale.
*Commentaires dans le cadre des travaux du
chantier sur l'acceptabilité sociale*

Par Corinne Gendron, professeure
et
Philippe Angers, candidat à la maîtrise

20 mai 2015

1. CONTEXTE

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles a lancé, en novembre 2014, un chantier sur l'acceptabilité sociale des projets liés à l'exploitation des ressources naturelles. Par cette démarche, il espère moderniser les outils et les pratiques de son ministère afin de mieux concilier les usages et de favoriser l'intégration harmonieuse des projets au sein des collectivités susceptibles de les accueillir.

Ce commentaire fait suite aux premières tables de discussion qui se sont tenues le 11 mai 2015 à Montréal, à laquelle ont participé une douzaine de personnes. Il a pour objectif de clarifier certains enjeux soulevés dans le document de réflexion du ministère *Favoriser l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales* à la lumière des recherches les plus récentes sur l'acceptabilité sociale et des débats qui animent la société québécoise autour de ces questions.

2. L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

L'acceptabilité sociale est une notion de plus en plus utilisée non seulement par les acteurs gouvernementaux, mais par la société civile, les entreprises et les chercheurs. Sa définition ne fait pas consensus, et l'expression elle-même est porteuse de controverse. C'est pourquoi la terminologie et le sens qu'on lui prête revêtent une importance particulière.

Dans son document, le ministère a retenu la définition de l'acceptabilité sociale proposée par Caron-Malenfant et Conraud en 2009 :

Le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place pour qu'un projet, un programme ou une politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain¹⁰.

Cette définition propose une certaine perspective de l'acceptabilité sociale dont il importe de comprendre les tenants et aboutissants, surtout si le ministère souhaite en faire le pivot de sa démarche de modernisation.

D'une part, l'acceptabilité sociale y est envisagée comme le résultat d'un processus. Sans prétendre être suffisant, ce processus est posé comme étant nécessaire à l'acceptabilité sociale. D'autre part, l'intégration harmonieuse d'un projet dans un milieu est tributaire de conditions minimales élaborées de concert par les acteurs concernés.

Cette définition n'est pas dénuée d'intérêt dans la mesure où elle prône les bonnes pratiques suggérées aux décideurs désireux de minimiser l'opposition à leurs projets ou mieux encore de susciter l'adhésion de la population. Mais cette posture normative l'empêche de décrire les dynamiques sociales réellement à l'œuvre lorsque des projets ou des décisions sont contestés. En d'autres termes, cette définition suggère un processus pour éviter l'inacceptabilité sociale, mais ne décrit pas pour autant ce qu'est l'acceptabilité sociale.

D'entrée de jeu, soulignons que l'acceptabilité d'un projet ou d'une décision ne résulte pas nécessairement d'un processus. L'acceptabilité sociale correspond plutôt à ce qu'on pourrait

¹⁰ Caron-Malenfant, J. et T. Conraud. 2009. *Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action*, Éditions D.P.R.M., p. 14

appeler « un état d'esprit collectif » à l'égard d'un projet ou d'une décision¹¹. On peut espérer influencer cet état par le biais d'un processus, mais celui-ci n'est pas plus garant de l'acceptabilité qu'il n'est systématiquement requis pour l'obtenir. En fait, un nombre considérable de projets et de décisions *socialement acceptées* sont mis en œuvre chaque jour sans pour autant avoir fait l'objet d'une démarche particulière.

Par ailleurs, si elles peuvent en influencer l'acceptabilité, les conditions de mise en œuvre d'un projet ou d'une décision ne peuvent la garantir. C'est la teneur du projet ou de la décision eux-mêmes qui sont les premiers éléments d'une acceptation, bien en amont de la manière dont ils seront mis en œuvre ; mais une mise en œuvre mal adaptée peut aussi faire basculer un projet dans le champ de l'inacceptabilité sociale malgré une indifférence ou une acceptation initiale.

L'acceptabilité sociale implique donc deux facettes qui, si elles s'influencent, ne peuvent se compenser : la pertinence du projet (le pourquoi), et sa mise en œuvre (le comment). Force est de constater que la plupart des réflexions et des démarches proposées en matière d'acceptabilité sociale ces dernières années se focalisent sur le comment, c'est-à-dire sur la mise en œuvre et parfois la conception des projets. Pourtant, c'est l'incapacité à en faire valoir la pertinence économique et sociale qui a sonné le glas de plusieurs projets, qu'il s'agisse de la centrale du Suroit, de la privatisation du Mont Orford ou de l'exploitation des gaz de schiste : « La justification même du projet fait souvent défaut » notait un participant aux tables de discussion.

Le dialogue concernant les conditions de mise en œuvre d'un projet sont certes incontournables, mais il ne règle pas le questionnement sur le pourquoi d'un projet, c'est-à-dire sur sa pertinence en regard non seulement du contexte économique mais aussi des valeurs et des attentes de la population. Malheureusement, les processus consultatifs jouent trop souvent sur l'ambiguïté de ce double questionnement : les populations espèrent y discuter de la pertinence du projet à travers un processus en amont qui pourrait aboutir à son rejet, tandis que les promoteurs espèrent circonscrire les débats aux conditions de mise en œuvre d'un projet déjà établi.

Il n'y a pas de recette pour convaincre une population de la pertinence d'un projet ou d'une décision : dans certains cas, cette pertinence est acquise, dans d'autres, elle suscite des débats sociaux. Ces débats sont révélateurs de représentations sociales divergentes inhérentes à l'évolution des valeurs au sein de la population tout autant qu'aux luttes entre les acteurs.

L'une des ruptures les plus importantes de notre époque au sein des représentations sociales résulte de l'éveil de la conscience écologique. Celle-ci a profondément bousculé l'imaginaire du progrès en questionnant le modèle de développement industriel de même que l'exploitation intensive des ressources qu'il sous-tend. Alors qu'elle n'avait de valeur que transformée, la nature est aujourd'hui une valeur en soi et son intégrité, un bien à préserver ; son exploitation ne se justifie donc qu'à condition d'apporter davantage de richesses que sa préservation sur un horizon temporel assez long pour inclure les générations futures. Si bien qu'autrefois synonyme de progrès, l'exploitation des ressources naturelles doit aujourd'hui être justifiée en regard de ses bénéfices nets réels compte tenu des passifs actuels et futurs qu'elle induit, pour être acceptable aux yeux d'une population sensibilisée aux enjeux écologiques.

¹¹ Pour une discussion sur la définition de l'acceptabilité sociale, voir http://www.revucsp.uqam.ca/numero/n11/pdf/RICSP_Gendron_2014.pdf

3. LE MERN ET L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Parce que la mise en valeur des ressources naturelles est au cœur de sa mission, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles est tout orienté vers l'exploitation des ressources plutôt que vers la conservation, davantage associée au mandat du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Déjà responsable de l'encadrement de cette exploitation, il peut tenir compte des préoccupations des populations dans les conditions de mise en œuvre d'un projet. Mais il n'est peut-être pas le mieux placé pour juger de sa pertinence en regard des sensibilités écologiques de la population, car cette pertinence est posée en amont de son action comme l'illustre sa mission, et la valorisation qu'il prône passe nécessairement par l'exploitation plutôt que par la conservation : « on ne peut pas être partenaire et arbitre » disait un participant aux tables de discussion. Si un processus doit être mis en place pour juger de la pertinence d'exploiter une ressource sur le territoire, il devrait impliquer minimalement trois ministères, soit le MERN, le MDDELCC et le Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP), mais peut-être aussi le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) compte tenu des enjeux d'aménagement et d'utilisation du territoire, ainsi que le ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations (MEIE) qui détermine les voies privilégiées de développement économique du Québec.

L'approche viserait à tenir compte des impacts écologiques et sociaux non seulement pour moduler les conditions de mise en œuvre d'un projet, mais pour évaluer son intérêt en regard des besoins de la population québécoise et de son potentiel pour le développement économique du Québec par rapport à d'autres options. En d'autres termes, il s'agit de se ménager la possibilité de ne pas aller de l'avant si l'on considère que les passifs écologiques excèdent les retombées économiques et sociales espérées ou que les gains anticipés sont plus modestes que ceux découlant d'un usage alternatif du territoire.

4. LES APPROCHES PARTICIPATIVES

Mieux informés et plus éduqués, les citoyens prennent désormais part à la chose publique dans une démocratie dite « participative ». Cette évolution pose des défis particuliers puisqu'elle appelle l'instauration de processus et d'instances de décision parallèles aux processus décisionnels étatiques fondés sur la légitimité représentative. Mais comme l'explique Rosanvallon, elle témoigne du même coup d'un déplacement du débat politique au niveau du pouvoir exécutif¹². En d'autres termes, c'est davantage à l'occasion des décisions et des projets concrets mis en œuvre par l'État que s'expriment les divergences politiques qui étaient autrefois confinées à l'arène législative.

Le Québec dispose déjà d'une multitude d'instances de débats publics et est reconnu à l'échelle internationale pour son ouverture au dialogue social. Mais ces mécanismes restent insatisfaisants aux yeux de plusieurs, soit parce qu'ils interviennent trop tard, soit parce que leur contribution à la décision finale reste nébuleuse. Avant de mettre en place de nouvelles instances de participation publique, le temps est peut-être venu de procéder à une cartographie des processus participatifs existants au Québec, et surtout d'analyser leur efficience : ces processus permettent-ils à la population d'exprimer ses préoccupations et ses préférences, et aux décideurs d'enrichir

¹² Rosanvallon, P. 2008. *Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris, Seuil.

leur compréhension des enjeux à travers l'apport des connaissances profanes et scientifiques de la société civile ?

Par ailleurs, le processus consultatif relatif à l'exploitation des ressources naturelles devrait possiblement prévoir deux temps : dans un premier pourrait être discuté l'intérêt de la collectivité à développer une ressource présente sur son territoire, et dans un second temps, le cas échéant, pourraient être abordées les modalités de son exploitation. La collectivité assumerait ainsi un rôle plus actif dans ses choix de développement et leur mise en œuvre. On peut aussi envisager le scénario d'appels à projets de la part de collectivités auprès de promoteurs, ou d'appels à accueil de projets de la part d'un développeur auprès de diverses collectivités.

5. IMPACTS ET PARTAGE DES BÉNÉFICES

On ne peut traiter du partage des bénéfices sans d'abord tenir compte des impacts d'un projet. Il s'est développé au cours des dernières années une solide expertise en matière d'impacts écologiques. Mais les impacts sociaux restent mal définis notamment faute d'une méthodologie universelle et de catégories d'analyse reconnues. Or, il est indispensable de comprendre toutes les répercussions d'un projet pour déterminer s'il est porteur de bénéfices nets plutôt que de n'être qu'un mécanisme de transfert de richesses inter ou même intragénérationnel (entre les acteurs ou les régions par exemple). En d'autres termes, le partage des bénéfices ne devrait être abordé qu'une fois tous les impacts sociaux et écologiques compensés étant entendu que ceux-ci auront fait l'objet d'une évaluation partagée selon une méthodologie rigoureuse. Si les retombées d'un projet ne suffisent pas à ces compensations, c'est qu'il crée davantage de passifs que de richesses et ne devrait par conséquent pas voir le jour. Enfin, si elle est incontournable, l'attractivité des investisseurs ne peut être le seul critère de partage des bénéfices nets d'un projet : il faut tenir compte du principe de justice en regard de la contribution des différents acteurs à sa réussite.

6. CONCLUSION

Contrairement à l'époque industrielle, un projet d'exploitation des ressources naturelles n'est plus d'emblée jugé comme pertinent pour la population. Tout dépend de ses valeurs, des besoins du Québec et de la région, et des retombées nettes du projet une fois pris en compte ses impacts écologiques et sociaux. Avant même de discuter des modalités de sa mise en œuvre, les populations appelées à accueillir un projet devraient avoir l'occasion de se prononcer sur les avenues de développement qu'elles privilégient et la part réservée à l'exploitation des ressources de leur territoire.

S'ils questionnent le processus décisionnel, les débats entourant l'acceptabilité sociale des projets mettent en exergue les divergences quant au modèle de développement économique à privilégier au Québec et à la place que doit y prendre l'exploitation des ressources naturelles. Ils concernent dans un second temps les modalités et la gouvernance de cette exploitation, incluant la responsabilité des impacts et des passifs entraînés par le projet et le partage de ses bénéfices.

Tenir compte de l'acceptabilité sociale dans les choix de développement consiste à mettre en phase les projets avec les valeurs et les attentes de la population aux échelles locale, régionale et nationale. Cela suppose de prendre acte des préférences des collectivités à l'égard des modèles de développement disponibles sans pour autant perdre de vue le plan d'ensemble et le positionnement économique du Québec sur les scènes nationales et internationales. Il faut aussi compenser les collectivités concernées pour les passifs écologiques et sociaux des projets qu'elles accueillent avant de procéder à un partage des bénéfices nets qui respecte le principe de justice et d'équité.