



Mémoire soumis à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de  
l'énergie et des ressources naturelles dans le cadre de l'étude du Livre vert

***Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources  
naturelles en matière d'acceptabilité sociale***

Par

Marie-José Fortin et Yann Fournis

GRIDEQ/CRDT

Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial  
Université du Québec À Rimouski

29 mars 2016

## TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	3
1. Acceptabilité sociale : repères et proposition.....	4
1.1 Un processus complexe : une grille d'analyse à trois niveaux.....	7
2. Le livre vert du MÉRN : avancées et défis sur une notion en chantier .....	11
2.1 Le Livre vert et les facteurs de crédibilité sociotechnique .....	11
2.2 Le Livre vert et les facteurs de légitimité politique .....	13
2.3 Le Livre vert et les facteurs de soutenabilité des communautés.....	14
Conclusion.....	16

## MISE EN CONTEXTE

La présente intervention est menée par des professeurs de l'UQAR, en tant que membres du Département Sociétés, Territoires et Développement. Cette équipe professorale s'intéresse aux ressources naturelles sous l'angle des dynamiques sociales, de l'action collective et de leur appropriation par les collectivités locales pour examiner si et comment celles-ci peuvent devenir des leviers de développement territorial (<http://www.ugar.ca/developpement/professeurs/>). Dans le contexte des travaux menés au GRIDEQ et à la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial depuis plusieurs années, nous avons investi la question de l'acceptabilité sociale des grands projets énergétiques. Notre propos s'appuie plus particulièrement sur les résultats de recherche touchant la filière éolienne et l'industrie du gaz de schiste au Québec, ainsi que sur une connaissance poussée de la littérature scientifique internationale consacrée à ces questions.

Dans cet esprit, nous souhaitons apporter une contribution au chantier de réflexion ouvert par les pistes proposées par le MERN, qui soulignera :

Ce que les recherches récentes disent de l'acceptabilité sociale, en particulier celles menées au Québec et à l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) ;

Les progrès que le Livre vert représente pour l'action publique québécoise en matière de grands projets ;

Les pistes possibles pour une amélioration plus poussée des processus, outils et mécanismes proposés.

Le présent mémoire est structuré en deux temps : 1) il situera la notion complexe d'acceptabilité sociale, pour poser un cadre solide d'analyse à trois niveaux; 2) il s'appuiera sur ce cadre pour émettre quelques remarques sur le projet du livre vert, ses avancées ainsi que ses limites.

## 1. ACCEPTABILITÉ SOCIALE : REPÈRES ET PROPOSITION<sup>1</sup>

La notion d'« acceptabilité sociale » est largement citée, tant par les promoteurs que par les décideurs, comme une condition essentielle pour autoriser un grand projet. Les citoyens aussi s'en réclament, tout en se montrant souvent critiques. Elle a été de plus en plus mobilisée pour penser les tensions entourant les nouveaux projets de développement des ressources naturelles – ce dont témoignent bien les travaux de l'UQAR depuis une dizaine d'années (parcs éoliens, gaz de schiste, gouvernance portuaire, oléoduc Énergie Est). Elle parle donc, pour le Québec, autant des nouvelles modalités de la gouvernance des ressources naturelles que de leur rapport au territoire : au-delà d'une perspective technique (classique pour les grands projets), elle élargit le regard à des facteurs qui étaient traditionnellement peu pris en compte (cadre politique, stratégie d'entreprise, vitalité des communautés, etc.). Un effort de clarification apparaît donc comme nécessaire.

Il n'y a pas de définition unique mais certaines interprétations sont de plus en plus largement admises, du moins dans la littérature francophone et dans les débats québécois. Rappelons ainsi trois grandes évolutions :

**«1.** Une distinction de plus en plus claire entre « acceptation » et « acceptabilité » : l'« acceptation » en tant qu'attitude individuelle et passive, voire figée, est délaissée au profit de l'acceptabilité sociale comme un processus collectif pouvant induire des trajectoires différenciées : une réaction initiale positive peut évoluer vers un refus ; à l'inverse, un conflit peut émerger puis se résorber. Une chose importante, mais pas encore complètement admise, est que si l'acceptabilité désigne un processus, l'issue peut en être l'acceptation (avec ou sans conditions) ou l'inacceptation.

**2.** Une compréhension plus fine de la dimension sociale de l'acceptabilité : si le social a pendant un temps été réduit à un public irrationnel ou mal informé, qui faisait obstacle aux projets et aux politiques, ce même public est de plus en plus reconnu comme motivé par ses propres logiques et doté de capacités d'agir autonomes conduisant, selon le contexte, à refuser un projet, à poser des conditions ou à proposer des alternatives. Le social revêt donc des formes complexes, multiples, à des échelles diverses : du voisinage aux parties prenantes, groupes d'intérêts, communauté ou autres. L'important serait de mieux saisir les valeurs, les attentes et intérêts variés qui se croisent, s'entrechoquent, même à l'échelle fine du local.

---

<sup>1</sup> Notons que cette section du mémoire reprend largement des propos avancés dans d'autres tribunes publiques, dont un mémoire soumis au BAPE pour le projet de parc éolien Nicolas-Riou.

3. La reconnaissance du droit des acteurs affectés par un projet, en particulier les populations locales, à être impliqués dans les processus de décision : on assiste là à une véritable révolution du point de vue de la gouvernance des ressources naturelles. En effet historiquement, les décisions ont toujours été prises dans un cadre très centralisé, porté uniquement par l'État. Cette façon de faire favorise une approche *top down* (descendante) des projets introduits sur les territoires, où tout semble décidé d'avance. Or les communautés veulent avoir leur mot à dire, car les grands projets touchent leur avenir. Une part importante des conflits actuels repose sur cette rupture du modèle historique, alors qu'il n'existe pas encore de modèle alternatif qui, lui, miserait sur un processus plus ascendant, où le territoire serait le point de départ du projet, et où le projet aurait l'obligation de se conformer à la trajectoire souhaitée par la communauté.

Dans ce contexte, il faut prendre en considération le fait que les communautés n'ont pas toutes les mêmes capacités à se mobiliser, à s'organiser et s'imposer dans le jeu de négociations, et ce pour des raisons historiques, culturelles, mais aussi économiques. Ainsi dans les régions dites ressources, dont l'économie est fondée sur les projets d'extraction, il est difficile voire impossible de refuser, ou même seulement critiquer, un mégaprojet susceptible de créer rapidement des emplois.»

(Fortin et Fournis, 2015 : 12)<sup>2</sup>.

Dans cette perspective, il nous semble que le Québec présente un intérêt spécifique parce que, plus qu'ailleurs, la notion d'acceptabilité sociale y a acquis une reconnaissance certaine, passant par un consensus de plus en plus large, partagé par une variété d'intervenants, autour de quelques grands fondements tels ceux discutés récemment lors du forum organisé sur l'acceptabilité sociale, en mars 2015, par la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial de l'UQAR et par l'Institut du Nouveau Monde (INM) (voir encadré no 1).

Dans ce contexte, nos travaux ont pour leur part beaucoup insisté sur l'importance du **processus** d'acceptabilité sous-jacent et qui peut mener, ou pas, à l'acceptation (résultat du processus) d'un projet. Certes, nous conviendrons que toutes les initiatives et projets ne demandent pas de mécanismes supplémentaires que ceux prévus, parce que certains s'inscrivent harmonieusement dans les communautés, dans un continuum de valeurs existantes, en phase avec des valeurs et des visions portées par les acteurs sociaux concernés. Dans le cas de grands projets industriels et d'exploitation des ressources

---

<sup>2</sup> Fortin, M.-J., Fournis, Y. (dir.) (2015) *L'acceptabilité sociale au Québec: où en sommes-nous?* Actes du forum tenus le 20 mars 2015 à l'Université du Québec à Rimouski, co-organisé par l'INM et la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, 70 p. (en ligne : <http://www.uqar.ca/grideq/edition/>).

naturelles cependant, la donne est différente. *De facto*, ils génèrent des changements de grande ampleur et à un rythme accéléré, qui bousculent les communautés. En ce sens, la négociation de ces changements, tant sociale que politique, s'impose. Ce constat n'est pas nouveau : il explique l'existence de mécanismes variés de régulation, certains formels, comme l'évaluation environnementale, la planification territoriale, d'autres se jouant dans des cadres informels, comme les négociations d'ententes de compensation avec des promoteurs, etc. Mais la réelle nouveauté réside sans doute dans l'importance cruciale que ces mécanismes prennent dans le contexte d'une remise en cause des rapports traditionnels entre projets et territoires. Cette configuration soumet l'action publique à rude épreuve : systématiquement réclamés au sein des territoires, ces processus sont aussi très souvent considérés comme défaillants par des groupes critiques, qui jugent qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte leurs demandes et besoins.

#### Encadré no 1 – Quelques grands principes autour de l'acceptabilité sociale

- «L'acceptabilité sociale n'est pas l'acceptation passive d'un projet par une majorité silencieuse ;
- L'acceptabilité sociale ne se résume pas à une vision binaire, pour ou contre un projet ;
- L'acceptabilité sociale met en débat des valeurs, des visions des territoires et des modèles de développement ;
- L'acceptabilité sociale exige la mise en place de processus d'interaction, sous forme collaborative ou conflictuelle, de nombreux acteurs : personnes élues, société civile, promoteurs, État ;
- Ces processus doivent être situés dans leur contexte particulier, en lien avec les valeurs et l'histoire des territoires concernés. Ils doivent tenir compte du fait que certains contextes peuvent poser des contraintes à l'expression de vues alternatives et à la participation (ex. économie en difficulté, populations vulnérables, environnement dégradé, etc.) ;
- Les meilleurs processus ne mènent pas toujours à une acceptation ;
- Quoique jamais définitivement acquise, l'acceptation peut avoir des fondements solides si les finalités et les changements apportés par le projet ont été explicitement exposés puis admis comme souhaitables, car jugés cohérents avec les valeurs sociales et l'avenir du territoire.» (Fortin et Fournis, 2015 : 12)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Idem

### 1.1 Un processus complexe : une grille d'analyse à trois niveaux

Le processus d'acceptabilité sociale est complexe. Pour rendre compte de cette complexité, une **définition** a été proposée. « L'acceptabilité sociale est définie comme un processus d'évaluation politique d'un projet mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnelles reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés. » (Fournis et Fortin, 2013 : 13)<sup>4</sup>. L'acceptabilité sociale se joue donc concrètement à plusieurs niveaux parce qu'elle concerne des temporalités différentes<sup>5</sup>.

Pour guider l'analyse, nous avons proposé de distinguer trois ensembles de processus qui se complètent.

- Un premier niveau, dit *micro*, renvoie aux processus d'interprétation des changements apportés par le projet et aux demandes que des acteurs expriment en conséquence pour faire valoir leurs besoins. Plusieurs changements sont prévisibles. Certains sont espérés (ex : retombées économiques locales), d'autres non (ex : paysage). Malheureusement, ils sont souvent mis en confrontation et interprétés comme irréconciliables, à travers un débat stérile opposant économie et environnement (ou qualité de vie). Les demandes sociales sont toutefois généralement plus complexes que cette lecture simpliste, comme nous le montrerons avec l'éolien (cf. point 2). Cette dimension est essentielle parce qu'elle touche les paramètres sociaux et techniques du projet (essentiellement au sein des « parties prenantes ») et leur signification auprès des acteurs locaux – il s'agit donc du niveau rassemblant **les facteurs de crédibilité sociotechnique** du projet.

---

<sup>4</sup> Fournis, Yann et M.-J. Fortin (2013) *L'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne : une définition*. Note de travail 131017, Rimouski, Éditions du GRIDEQ, UQAR, p. 13. En ligne : <http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis-fortin-131017.pdf>

<sup>5</sup> Nous avons exposé ce modèle dans divers écrits dont : Fournis, Y., Fortin, M.-J. (2013), *L'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne : une définition*, document de travail du GRIDEQ, 131017, UQAR, 19 p. <http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis-fortin-131017.pdf> ; Fortin, M-J et Fournis, Y (2014) « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec », *Natures, sciences et sociétés*, 22 : 231-239. (En ligne DOI: 10.1051/nss/2014037) ; Fournis, Y et Fortin, M-J, (2014) « Conceptualiser l'acceptabilité sociale: la force d'une notion faible », in (M Robitaille et MU Proulx, dir.) *Sciences du territoire – Tome 2*, PUQ, Québec, p. 17-33. Il a aussi été testé lors d'un examen de la filière du gaz de schiste : Fortin M-J et Fournis Y (dir.) (2013) *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec*, rapport remis au Comité d'évaluation environnementale stratégique du gaz de schiste et MDDEFP. 185 p. (en ligne : [www.uqar.ca/developpement-territorial](http://www.uqar.ca/developpement-territorial)).

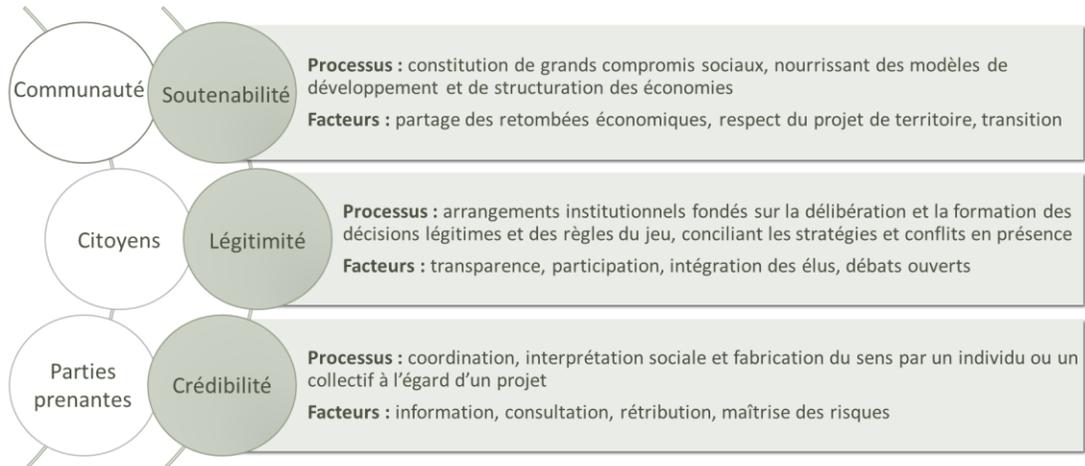
- Le deuxième niveau, dit *meso*, renvoie aux processus de gouvernance, aux institutions politiques et à l'enjeu de la participation citoyenne. C'est ici que prend place le travail exigeant de gestion politique des tensions entourant un projet au moyen des mécanismes de formation des décisions légitimes et de règles du jeu, qui permettent de concilier les diverses stratégies en présence et les grands conflits. L'enjeu central est ici la formation d'arrangements institutionnels qui permettent d'asseoir la légitimité du projet au sein de la communauté, en fonction de la capacité des acteurs publics (et surtout les élus) à construire un intérêt général ou le bien commun. Rappelons deux grands dilemmes qui se posent à l'action publique : celle-ci est-elle en mesure d'articuler les différentes temporalités du rapport entre territoire et projet, en insérant le projet technique dans la trajectoire économique du territoire ? De même, l'action publique (et surtout les élus) est-elle apte à représenter *toute* la communauté (y compris les intérêts des parties prenantes et les revendications citoyennes) pour ouvrir un dialogue global sur l'avenir du territoire ? Ce processus est d'une nature très différente des ententes négociées entre promoteurs et parties prenantes parce qu'elle implique moins la prise en compte des intérêts spécifiques des parties prenantes que le tissage par les acteurs publics d'un intérêt commun à toute la communauté. Il nous semble que ce processus politique et institutionnel met donc en jeu **les facteurs de légitimité politique** du projet, auprès des citoyens et de leurs représentants.
- Enfin, au troisième niveau, dit *macro*, se situe un ensemble de représentations qui se sont construites dans le temps long, en lien avec l'histoire et les fondements de la société locale, et qui se sont cristallisées dans des institutions, dont les formes de son économie. On parlera ici du modèle de développement, des formes de régulation des marchés, du rôle qu'y joue l'État. Dans une perspective d'économie politique, le système économique se transforme, en fonction des évolutions de ces modèles et de la façon dont plusieurs peuvent cohabiter dans l'espace. Autrement dit, le « marché » tel qu'il existe concrètement peut prendre des formes variées (comme l'illustre par ex. le partenariat public-privé autour de l'éolien) en fonction des territoires. Tout l'enjeu ici est d'envisager l'insertion des projets au sein de communautés possédant une histoire, des potentiels et des stratégies collectives plus au moins affirmés et visant à un développement durable et soutenable. Ainsi, cette dimension macro-économique *et* territoriale, qui concerne donc la communauté dans son ensemble, rassemble **les facteurs de soutenabilité** du projet et de la communauté territoriale concernée.

En définitive, la définition proposée ici de l'acceptabilité sociale prend son sens d'abord en fonction de la conciliation entre ces trois processus. Elle présente l'intérêt spécifique, à notre sens, de montrer que le phénomène d'acceptabilité sociale est complexe et demande à être envisagé de façon large. Ceci dément certaines idées reçues qui teintent encore trop souvent les débats sur les projets : 1) il est désormais nécessaire de dépasser des seules perceptions ou réactions publiques et manifestes pour les situer dans leur contexte tant local (marquant histoire longue et plus récente du territoire) que global (les formes d'économies, les valeurs portées par la société contemporaine) ; 2) il est impératif de prendre en compte les phénomènes les plus subtils (paramètres techniques, construction politique du consensus) parce qu'ils exposent la complexité des projets et des communautés (leurs ambitions variées, de leurs intérêts divergents et de leurs paradoxes) et démentent la fatalité apparente du développement lié aux ressources (il n'y a sans doute jamais un seul projet possible pour une communauté donnée, mais bien diverses voies possibles dépendant d'une multitude de choix techniques, politiques et économiques).

Ces bases permettent donc une relecture du processus d'acceptabilité sociale, qui découle d'une lecture complexe portée par des acteurs qui interprètent une situation appréhendée, au regard de facteurs relevant de phénomènes divers (sociaux, politiques, économiques). Retenons en particulier, comme illustré dans la figure suivante, que cette évaluation politique et collective implique simultanément des facteurs de soutenabilité socioéconomique (pour la communauté), des facteurs de légitimité politique (auprès des citoyens et de leurs représentants) et des facteurs de crédibilité sociotechnique (notamment parmi les parties prenantes).

Figure 1

## Facteurs d'acceptabilité territoriale des projets liés aux ressources naturelles



Fournis, 2016

## 2. LE LIVRE VERT DU MÉRN : AVANCÉES ET DÉFIS SUR UNE NOTION EN CHANTIER

Dans cette seconde partie du mémoire, nous examinons les propositions avancées par le MÉRN dans son livre vert, en les soumettant à l'examen de la grille d'analyse à trois niveaux de processus décrite au point précédent. Cet exercice nous permettra de souligner les divers défis que l'action publique devrait prendre en compte pour l'avenir.

### 2.1 Le Livre vert et les facteurs de crédibilité sociotechnique

La crédibilité d'un projet, premier grand ensemble de facteurs, dépend de ses caractéristiques techniques (filière, taille, localisation) mais aussi de leur évaluation sociale au sein de la communauté. L'idée est que tout projet est soumis aux filtres des interprétations faites par des personnes et des groupes, en lien avec leurs usages du territoire, leurs valeurs, leurs intérêts, etc. Or, ces interprétations sont d'autant plus difficiles à identifier qu'elles sont situées à différentes échelles (l'échelle locale est essentielle, mais surtout en interaction avec les autres échelles – en particulier nationale) et qu'elles sont par nature plastiques (elles évoluent, entre autres au gré des échanges et interactions entre les acteurs qui s'influencent mutuellement). L'enjeu est donc de saisir comment différents acteurs interpréteront le projet, quels sens ils lui donneront. Rappelons quelques-unes des questions récurrentes : quels sont les impacts générés par le projet, tant ceux négatifs que ceux positifs ? Comment sont-ils répartis entre les personnes, les groupes et les territoires ? Les risques sont-ils maîtrisés par les porteurs du projet ou les autorités ? La distribution sociale et spatiale des impacts et des risques crée-t-elle (ou renforce-t-elle) des situations d'inégalités, produisant à la fois des gagnants et des perdants ? En résumé, le projet est-il souhaitable pour la communauté ?

Pour répondre à ce type de questionnements, on notera comment la proposition du MERN mise beaucoup sur la dimension participative des processus (enjeu transversal du Livre vert et orientation 2). Une implication forte au sein des processus de délibération est effectivement exigée par de nombreux groupes et intervenants. Cette ouverture est bienvenue.

Cette ouverture présente cependant **deux défis** :

1. selon les termes évoqués et au regard des typologies connues<sup>6</sup>, les **modalités de participation dans les projets correspondent aux formes les moins engageantes** (information, consultation), très différentes des formes plus ambitieuses (concertation, négociation). Ces dernières sont mobilisées pour les démarches de planification existantes, menées en amont par le MERN (plans d'affectation du territoire public, PATP; plans régionaux de développement du territoire public (PRDTP) – où d'ailleurs des acteurs territoriaux participent déjà. Cette ouverture est certes positive, et une meilleure articulation entre la planification à long terme et la perspective plus à court terme des projets est plus qu'essentielle pour une démarche d'acceptabilité sociale. Cependant, au niveau des projets, il est difficile de saisir la portée exacte de ces procédures : en quoi sont-elles en rupture avec l'approche traditionnellement descendante (*top-down*) des grands projets, sauf en améliorant les activités de communication et diffusion vers les acteurs concernés<sup>7</sup>?
2. Une **information de qualité** est au cœur de toute évaluation collective des projets (il s'agit d'ailleurs d'une revendication désormais systématique), deuxième défi. Le livre Vert mentionne la circulation et la vulgarisation plus grandes de l'information (orientation 3). Il laisse dans l'ombre l'enjeu de la qualité de l'information qui, du point de vue des autres participants, ne sera crédible que si elle est **indépendante** (du promoteur et ses intérêts, y compris des consultants proches) et **accessible**. De même, tout l'enjeu de la co-construction des savoirs, issus de sources variées, soulevé par nombre de groupes sociaux, n'est pas abordé comme tel. Il y a donc ici des modalités à préciser<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Par exemple, dans la typologie d'Arstein, ancienne mais qui sert toujours de référence en matière de participation, l'information et la consultation sont estimées comme des formes symboliques de participation, sans réel pouvoir pour les participants. cf. S. R. Arnstein (1969) « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners* vol. 35, no 4, p. 217.

<sup>7</sup> Notons que de précéder à un bilan des expériences vécues en matière de planification concertée est une excellente idée, mais pour conduire à des résultats crédibles, elle devrait idéalement être réalisée par une expertise indépendante du MERN, qui évitera ainsi d'être juge et partie.

<sup>8</sup> Entre autres, le refus de rendre disponibles diverses informations est souvent jusqu'ici argumenté sous deux angles : 1) l'information serait la propriété des entreprises (cela même si elle a été transmise à une instance publique) et 2) elle serait de nature stratégique dans le jeu de concurrence du secteur d'activité, ce qui limiterait leur circulation. par les promoteurs (les engagements financiers pris dans les communautés, mais on pourrait aussi ajouter les résultats des suivis sociaux et environnementaux, transparence ,

## 2.2 Le Livre vert et les facteurs de légitimité politique

Le second niveau repose sur la qualité des processus de délibération et des modalités de gouvernance. Il touche la façon dont sont prises les décisions : comment en vient-on collectivement à fixer des règles du jeu, pour quels intérêts ? Les arrangements forgés rallient-ils les besoins et intérêts du plus grand nombre ? Sont-ils assez solides pour résister au temps et à des imprévus ? Bref, c'est tout le défi de la légitimité du processus, et l'enjeu de la construction de l'intérêt collectif qui se posent à ce niveau.

Soulignons notamment **deux éléments positifs majeurs** mis de l'avant dans le document et qui répondent à des enjeux fondamentaux dans les débats actuels. D'abord la reconnaissance des populations locales et groupes touchés (au-delà des parties prenantes) comme étant désormais des acteurs légitimes, devant être considérés dans le processus décisionnel. De même, l'inscription du droit de refus des communautés, rappelé à divers endroits dans le document, constitue une avancée majeure en ce sens, susceptible de répondre aux inquiétudes vives et légitimes de nombreux acteurs critiques.

Le livre vert ouvre cependant quelques voies qui mériteraient d'être explorées. Il rappelle d'abord que la décision ultime demeure entre les mains du gouvernement. Si, dans l'abstrait, ce principe ne pose pas de problème, il en va souvent autrement dans les cas concrets : des expériences antérieures incitent à suggérer la prudence au gouvernement, tant que n'aura pas été donnée une réponse solide et consensuelle à la question de l'arrimage entre les résultats des processus participatifs et la décision elle-même. Il s'agit certes d'une question classique, mais qui perdure comme on peut le voir dans des cas récents parce que le gouvernement doit remplir simultanément plusieurs missions dont la cohérence peut être mise à mal. Pensons au cas de mine Arnaud à Sept-Îles qui a fait couler beaucoup d'encre et créé bien des tensions dans les communautés : le processus administratif interne, qui fixait les conditions d'autorisation du projet, est apparu trop opaque pour susciter l'adhésion d'une partie de la population lorsque les conditions ont été annoncées. Pour les acteurs critiques tenus en marge de tout le processus, il devient difficile de reconnaître la légitimité de telles ententes. On situera donc cette proposition de «séance publique de rétro-action» (orientation 3, obj. 5, action 3) comme une réponse minimale à ce type de situation. En effet, elle est toujours de l'ordre de la communication, sans davantage impliquer les acteurs concernés dans le jeu des négociations, donc encore loin d'un processus ouvert attendu par les critiques. Ce type de proposition laisse encore dans l'ombre l'enjeu de la transparence de la décision et surtout celui du Sujet de la décision (Qui décide ? Avec quelle légitimité, si la décision elle-même n'est pas ouverte ?).

Ces dispositions posent donc **deux défis importants, relatif à l'arbitrage** entre :

1. les résultats des processus participatifs à la décision (y compris le droit de refus : quelle est la portée effective de la participation?) ;
2. Le résultat final des procédures d'évaluation collective, où la décision ultime demeure entre les mains du gouvernement

Ces questions sont classiques mais épineuses ; il nous semble que, tant qu'une solution consensuelle n'aura pas été institutionnalisée, le gouvernement gagnerait à user avec parcimonie de sa légitimité démocratique, en apparaissant comme l'arbitre final des processus d'évaluation multiples portés par les ministères (en matière économique, sociale, environnementale, etc.) plus que comme le porteur initial des intérêts d'une partie seulement de ses administrations (quelle qu'elle soit, pour ou contre un projet particulier).

### 2.3 Le Livre vert et les facteurs de soutenabilité des communautés

Enfin, le dernier niveau de processus concerne la soutenabilité des communautés touchées par le projet. En bref, la question est de savoir si ce dernier permet de pérenniser leur existence ou, au contraire représente une menace, que ce soit sur le plan écologique, social ou économique. Le livre Vert traite essentiellement de ce dernier aspect (orientations 4 et 5). Les retombées économiques sont certainement un enjeu majeur de l'acceptabilité sociale de tels projets. Mais cette question est ici envisagée de façon très partielle, qui conduit à deux biais problématiques.

D'une part, le document reconduit le vieux préjugé à l'effet que les impacts économiques sont forcément positifs (contrairement aux impacts environnementaux et sociaux souvent jugés négatifs). En ce sens, si l'idée de renforcer les expertises du ministère en matière d'analyse des impacts, au sein d'un «bureau indépendant», et dont le travail serait fondé sur les principes de développement durable est une bonne idée (orientation no 5; objectif 1, action 1), ces expertises ne devraient pas se limiter aux seules «retombées économiques». Cette formulation passe sous silence les **impacts économiques qui peuvent être négatifs**. En effet, il importe aussi de mettre en parallèle les effets du projet à l'étude par rapport à d'autres **économies existantes**, souvent négligées dans les analyses. On pense en particulier à l'agriculture, au tourisme ou même à l'économie présente (résidentielle). Il y aura aussi à bien articuler les **impacts selon les échelles**, puisqu'un enjeu majeur dans nombre de débats est la tension entre les impacts positifs estimés pour l'économie nationale (ou les grandes villes aptes à capter divers effets positifs) et les impacts sur les économies régionales.

On observe souvent des effets contradictoires selon les échelles ; par exemple, que reste-t-il des impacts générés par les activités soutenues par le Plan nord sur les économies des communautés autochtones du Grand Nord et même celles de la Côte-Nord? En particulier si on considère les mobilités des travailleurs (*fly in, fly out*)? En quoi ces activités participent-t-elles au développement durable de ces communautés?

D'autre part, ce questionnement amène à un autre volet de ces processus : l'enjeu de la **structuration des économies** semble présenter un autre biais. Dans le domaine des ressources naturelles, rappelons d'abord que nous avons adopté un modèle particulier, typique du Canada (dit des *staples*). Il se caractérise par de grands projets d'exploitation des ressources naturelles, portés par des grandes entreprises privées (souvent étrangères) qui visent à exporter la ressource à l'état brut. Il apparaît entre les lignes du livre Vert que ce type de projet est estimé comme étant porteur de «prospérité économique». Certes, il a certainement contribué par le passé à générer de la richesse dans plusieurs régions du Québec, mais est-ce toujours le cas? L'expérience autour du secteur minier, avec des taux de redevances très faibles, n'a-t-elle pas montré que ce postulat théorique présente des limites concrètes très importantes ? C'est ce que les oppositions mettent de l'avant avec l'idée que des modèles alternatifs existent, qui seraient bien plus porteurs pour les économies locales. Et c'est aussi un enseignement important issu de 10 ans d'action publique, privée et communautaire observée dans le secteur de l'énergie éolienne : grâce au travail de groupes comme la Conférence régionale des Élus (CRÉ) de la Gaspésie, conjuguée à la pression de communautés autochtones, des changements ont pu être apportés au modèle initial mis en œuvre par le gouvernement et Hydro-Québec, permettant d'assurer des bénéfices plus importants sur les territoires<sup>9</sup>. En ce sens, les ressources sont multiples sur les territoires, convoitées par différents producteurs, qui proposent des orientations différentes en matière d'exploitation des ressources et de développement des territoires. Cela exige un arbitrage du MÉRN pour répartir équitablement les impacts (positifs et négatifs) entre les groupes sociaux et entre les territoires.

---

<sup>9</sup> Ce cas a été étudié et exposé de façon détaillée dans un rapport de recherche : FOURNIS, Yann et FORTIN Marie-José (dir.) (2013) *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcine et éolien*, rapport final de l'étude S3-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique du gaz de schiste et au MDDEFP ([http://www.ugr.ca/files/developpement-territorial/rapport-etude-s1-3\\_ugr.pdf](http://www.ugr.ca/files/developpement-territorial/rapport-etude-s1-3_ugr.pdf)). Il est aussi résumé dans un article accessible en ligne : Fortin, M-J. et Fournis, Y (2015) «La transition énergétique pour projet territorial», *Vie économique*, numéro spécial sur la transition énergétique, Volume 6, numéro 2 ([http://www.eve.coop/mw-contenu/revues/23/232/RVE\\_vol6\\_no2\\_Fortin.pdf](http://www.eve.coop/mw-contenu/revues/23/232/RVE_vol6_no2_Fortin.pdf))

## CONCLUSION

Pour conclure, nous ne pouvons que saluer positivement l'investissement du MÉRN sur cette thématique de l'acceptabilité sociale. À cet égard, nous estimons que, par ses efforts pour traduire dans les pratiques cette notion, le Québec fait figure de pionnier par rapport à nombre d'autres pays. Évidemment, tout dépendra de ce qui sera fait dans les pratiques.

La notion est certes complexe. Toutefois les débats au Québec depuis cinq ans ont permis des avancées collectives sur le sens à lui donner, notamment sur une interprétation large à donner à cette notion. C'est dire qu'au-delà d'une perspective communicationnelle aux ambitions trop modestes pour renouveler le développement lié aux ressources, l'acceptabilité sociale interroge les façons de faire de nos autorités, obligeant à ouvrir les processus décisionnels à de nouvelles sources d'influence, des acteurs plus nombreux (société civile, populations locales, communautés autochtones) et des critères nouveaux (non seulement à l'économie, mais aussi à l'environnement, la qualité de vie ou la santé). Il s'agit potentiellement de sources de changements majeures du modèle historique de l'exploitation des ressources naturelles.

En ce sens, le Livre vert annonce un progrès, mais il ouvre aussi à une question forte quant au rôle de l'État dans ce modèle de développement : quel rôle le MERN entend-il jouer à l'avenir dans le développement des territoires (enjeu de l'orientation 1)? Celui-ci apparaît en effet comme tendu entre deux missions traditionnelles :

- d'un côté, un rôle de « gardien de l'utilisation du territoire public »<sup>10</sup>, où le MERN est porteur de l'intérêt collectif sur les territoires, qui doit réguler les activités économiques et sociales, ainsi qu'arbitrer pour assurer la « conciliation des usages » présents dans la communauté ;
- de l'autre côté, un rôle « d'accompagnateur des entreprises porteuses de projets contribuant au développement de l'économie et à la prospérité de la société québécoise par la mise en valeur de ses ressources naturelles » (idem), où le MERN est plus naturellement moteur de la facilitation de l'exploitation des ressources par les promoteurs et selon un modèle traditionnel aujourd'hui remise en cause.

---

<sup>10</sup> MÉRN (2016) *Orientations du ministère de l'énergie et des ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale. Livre vert*. Gouvernement du Québec. p. 14

Dans cette perspective, il nous semble que, plus profondément que la seule perception du public (méconnaissance, perception de missions contradictoires), l'enjeu véritable est celui de la conciliation des missions du MERN. À cet égard, n'y a-t-il pas lieu de réfléchir à l'articulation du travail du MERN à celui d'autres ministères s'attardant à d'autres aspects, comme l'environnement, l'aménagement du territoire ou la santé ? Entre autres, quel sera le mandat exact de la nouvelle instance proposée (le «bureau des projets majeurs») : essentiellement axé sur la coordination entre les ministères? Ou peut-on envisager un rôle plus ambitieux de conseil indépendant, fournissant des avis rigoureusement documentés et rendus publics?

Souhaitons-nous donc le succès du livre Vert. On ne peut qu'accompagner l'ambition d'adopter une notion d'acceptabilité sociale pour transformer les pratiques concrètes et aboutir à «des changements importants et de nouvelles façons de faire pour le MERN» (idem, p. 25). L'acceptabilité sociale représente, sous cette perspective, une piste possible de renouvellement et d'un rééquilibrage pour mener ses missions de manière crédible, légitime et soutenable, tenant compte à la fois de sa mission historique et des conditions nouvelles posées par la société québécoise.