ASSOCIATION
QUÉBÉCOISE
POUR L'ÉVALUATION
D'IMPACTS

MÉMOIRE DEPOSÉ À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Dans le cadre des

Consultations particulières et auditions publiques
sur le Livre vert intitulé
« Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale »

4 avril 2016

www.aqei.qc.ca

L'AQÉI

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI) regroupe depuis près de 25 ans des professionnels du domaine de l'évaluation d'impacts au Québec. Quelques 200 représentants des organismes régulateurs, des promoteurs, des gestionnaires, des consultants, des organismes autochtones, des chercheurs et étudiants et des groupes de sensibilisation y sont représentés. Échanger sur des expériences et des problématiques reliées à l'évaluation d'impacts et en améliorer la qualité professionnelle sont les principaux objectifs poursuivis par l'AQÉI.

L'AQÉI est active à l'échelle canadienne et internationale, en particulier grâce à son affiliation avec l'International Association of Impact Assessment (IAIA), avec le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFEE) et avec les associations ayant des préoccupations semblables dans le reste du Canada.

L'AQÉI remercie la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de lui donner l'opportunité de contribuer à la réflexion concernant les orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) en matière d'acceptabilité sociale. Étant donné la diversité d'intérêts de ses membres et de leurs implications variées au cours de nombreux projets de développement au Québec, notamment dans le cadre des procédures d'évaluations environnementales et sociales méridionales et nordiques, nous considérons que les expériences et les réflexions des membres de notre association sur le concept d'acceptabilité sociale pourront contribuer aux orientations du MERN.

Témoins privilégiés du développement de projets de mise en valeur des ressources naturelles au Québec, nos membres ont constaté l'importance de la notion d'*acceptabilité sociale* lors de débats autour de projets et comme facteur déterminant ou comme condition dans les prises de décisions gouvernementales. Lors d'audiences publiques tenues par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou par des comités d'examen nordiques, qui n'a pas régulièrement entendu des intervenants soulever le « manque d'acceptabilité sociale » ou la « forte acceptabilité sociale » afin de s'opposer ou d'appuyer des projets ? Ce concept peu balisé, et ce, tant au niveau théorique que légal, est source d'interprétations diverses selon le positionnement des acteurs concernés face à un projet, mais force est de constater qu'il est devenu central dans nos pratiques.

Plutôt que de traiter de chacune des cinq orientations proposées dans le Livre vert, nous avons fait le choix de porter notre réflexion sur les trois points suivants : 1) Qu'est-ce que l'acceptabilité sociale ? 2) Cohérence et coordination : deux livres vert en moins d'un an ! et 3) Renforcer la capacité d'analyse : certainement, mais comment ?

D'emblée, nous tenons à préciser que les réflexions et les opinions exprimées dans ce document n'engagent que l'AQÉI et ne représentent pas nécessairement les positions des organisations de ses membres.

1. Qu'est-ce que l'acceptabilité sociale ?

Tout professionnel intéressé par l'évaluation d'impacts a constaté depuis quelques années l'émergence, puis l'omniprésence du concept d'acceptabilité sociale dans le cadre du développement de projets de mise en valeur des ressources naturelles et de la planification du territoire. Élément déterminant et incontournable à l'autorisation des projets, tel que mentionné dans le Livre vert, l'AQÉI est d'accord que l'acceptabilité sociale ne signifie pas une acceptation unanime des projets. Toutefois, l'absence de définition rend le concept toujours aussi vague et peu circonscrit pour les acteurs concernés. En effet, le manque de distinctions entre certains termes tels que « acceptation » et « acceptabilité » rend parfois le dialogue confus[1]. Alors que le premier terme référerait à une fin (un accord à un projet), le second serait davantage lié au caractère de ce qui est acceptable ou ne l'est pas (conditions pour qu'un projet soit accepté)[2]. En outre, la définition d'acceptabilité sociale est parfois limitée à un *processus* qui serait similaire à un processus de participation publique, alors que d'autres définitions, telles que celle utilisée par le MERN, réfèrent à la notion de *résultat*[3]. Nous comprenons que ce résultat serait l'acceptation ou non d'un projet, à la suite d'un processus d'information et de consultation équitable et transparent, afin de légitimer une décision.

Le Livre vert met l'accent sur le processus de participation publique entre le promoteur et les diverses parties prenantes, et ce, en amont du processus d'autorisation environnementale, et à toutes les étapes d'un projet (Orientation 3). L'AQÉI est tout à fait en accord avec la volonté du MERN d'initier le plus en amont possible un processus de participation publique afin d'informer, de consulter, voire d'impliquer les parties prenantes dans tout projet de développement de mise en valeur des ressources naturelles et de planification du territoire. L'AQÉI a toujours défendu l'importance d'impliquer les parties prenantes le plus tôt possible et de façon soutenue dans le processus de planification d'un projet. D'ailleurs, l'importance et la valeur de la participation publique est un thème récurrent dans les congrès de l'AQÉI. Initier en amont et de façon continue un processus de participation est considéré comme une bonne pratique qui permet, entre autres, d'identifier le plus tôt possible les enjeux du projet, d'améliorer l'analyse du projet, d'augmenter la confiance des participants envers le projet et le processus, et d'encourager le dialogue, voire la recherche de consensus[4]. Différents niveaux de participation sont possibles (informer, consulter, impliquer, collaborer, habiliter) et leur degré d'impact ou d'influence sur la prise de décision sera tributaire du niveau de participation sélectionné[5].

De plus, l'AQÉI voit d'un bon œil l'organisation de séances publiques de rétro-information dans la communauté d'accueil afin de présenter aux citoyens les conditions d'autorisation ainsi que la mise en place de comités de suivi à la suite de l'obtention des autorisations gouvernementales

---

[1] Batellier, P. 2015. *Acceptabilité sociale. Cartographie d'une notion et de ses usages*, Cahier de recherche du Centre de recherche en éducation et formation relatives à l'environnement et l'écocitoyenneté, UQAM. 152 pages., p.37-38. [En ligne] http://www.espace-ressources.uqam.ca/images/Documents/Recherche/Rapports_recherche/Batellier-2015-Acceptabilite-sociale.pdf

[2] Office québécois de la langue française, [En ligne] http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26507305, Consulté le 1er avril 2016.

[3] Batellier, P. *op. cit.* M. Batellier a identifié treize propositions de définition formelles détaillées, p.50. [En ligne] http://www.espace-ressources.uqam.ca/images/Documents/Recherche/Rapports_recherche/Batellier-2015-Acceptabilite-sociale.pdf

[4] André, P., B. Enserink, D. Connor et P. Croal. 2006. *Participation publique, Principes internationaux pour une meilleure pratique*. Publication spéciale Série no. 4, Fargo, États-Unis : International Association for Impact Assessment. [En ligne] http://www.iaia.org/uploads/pdf/SP4_fr.pdf

[5] IAP2's Public Participation Spectrum, [En ligne] http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/Foundations_Course/IAP2_P2_Spectrum.pdf

(Orientation 3). Nous souhaitons souligner que la formation de comités de suivi est déjà très régulièrement exigée au décret pour les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts ; la question se pose à savoir si cette exigence est considérée suffisante par le MERN ou si le ministère entend par sa proposition « bonifier » ces comités de suivi. Assurer l'accès à l'information aux parties prenantes une fois les projets autorisés est primordiale et l'AQÉI s'est toujours positionnée en faveur de la diffusion et de l'accessibilité des résultats des suivis environnementaux. Il est à noter que l'AQÉI a d'ailleurs élaboré en 2001 une stratégie de diffusion des résultats du suivi environnemental[6]. Il s'agit de simple transparence et l'information ainsi diffusée pourrait contribuer à l'amélioration d'autres projets ou programmes de suivi. Nous voyons en la formation de comités de suivi une excellente opportunité de rencontrer cet objectif, et nous préconisons la diffusion plus large de données, par exemple sur le site internet des compagnies.

Malgré toute l'importance accordée aux processus de participation publique, l'AQÉI ne considère pas que l'acceptation d'un projet soit nécessairement la résultante d'un processus de consultation. Plusieurs expériences ont démontré que bien qu'un processus de participation publique soit initié en amont et de façon continue, rien n'indique que le projet sera ultimement considéré comme "acceptable socialement" par la société (voire que le projet recevra le consentement ou l'appui d'une population ou d'un groupe donné). Alors que les promoteurs et leurs consultants s'efforcent de démontrer qu'ils ont obtenu l'acceptation, l'accord ou même l'appui à leur projet, plusieurs opposants aux projets présentent d'autres arguments pour faire valoir au législateur que le projet n'est pas « acceptable socialement ». Comment concilier ces perceptions ?

Le MERN souligne que "c'est au gouvernement ultimement qu'il appartient de déterminer les conditions d'autorisation d'un projet en prenant en compte l'acceptabilité qu'il suscite dans la communauté concernée"[7]. L'AQÉI est évidemment d'accord qu'il revient au gouvernement d'autoriser ou non les projets de développement et nous considérons que l'acceptabilité sociale est une condition à la légitimité politique d'une décision. Toutefois, bien que l'AQÉI soit d'accord sur l'importance de la consultation en amont et reconnaisse que la décision soit prise à l'intérieur d'institutions et d'un cadre légal reconnu, plusieurs questions demeurent par rapport au concept de l'acceptabilité sociale :

- *Qui contribue à déterminer qu'un projet est acceptable socialement ?*

  Uniquement la communauté directement touchée par un projet ? Ses représentants ? L'ensemble de la population intéressée peut-elle évoquer le manque ou même l'absence d'acceptabilité sociale alors que la population d'accueil est d'avis que le projet est acceptable socialement ?

  L'AQÉI souligne qu'il y a ici une notion d'échelle spatiale importante et qui peut être influencée par la nature du projet, mais aussi par ses enjeux. Comment le MERN définit-il "la société" dont il cherche à connaître l'acceptabilité par rapport à un projet de développement ?

- *Comment « mesure-t-on l'acceptabilité sociale » ?*

[6] AQÉI. 2001. *Élaboration d'une stratégie de diffusion des résultats du suivi environnemental,* [En ligne] https://www.aqei.qc.ca/static/uploaded/Files/publications/2001_aqeiSuivi.pdf

[7] MERN. 2016. *Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale, Livre vert*, p. 9

L'AQÉI est satisfaite que le MERN n'ait pas "chiffré" l'acceptabilité sociale. Un grand nombre de techniques ou méthodes (*focus group*, sondage, entrevues, audiences publiques, etc.) sont utilisées pour connaître l'opinion et les préoccupations des populations touchées et intéressées par un projet. Comment mesurer si un projet est socialement acceptable ou non lorsque les positions diffèrent ?

La majorité ne suffit pas. Se limiter à la position des représentants locaux élus démocratiquement serait une façon de faire également critiquable. L'opposition à tout projet de développement n'est certes pas rare (notons d'ailleurs le syndrome "pas dans ma cours" souvent évoqué), mais comment déterminer si cette opposition rend le projet "non-acceptable socialement" ?

Qui plus est, l'utilisation stratégique des réseaux sociaux est devenue un outil incontournable pour mobiliser la population en faveur ou contre des projets, et ce, rapidement et à peu de frais. Ces réseaux permettent de véhiculer l'information souhaitée par ses initiateurs, bien que la qualité et la crédibilité de cette information soient critiquées de part et d'autres. Quelle est l'influence de ces réseaux sociaux sur l'acceptabilité sociale d'un projet ? Quelle est la réflexion du MERN à ce sujet ?

Finalement, le Livre vert apporte actuellement plus de questions que de réponses concernant la notion d'acceptabilité sociale. L'AQÉI considère que la réflexion doit se poursuivre afin d'aider tous les acteurs impliqués de près ou de loin dans tout projet de développement de mise en valeur des ressources naturelles et de planification du territoire.

2. Cohérence et coordination : deux livres vert en moins d'un an !

L'AQÉI est en accord avec l'importance de la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultations à toutes les étapes (Orientation 3), mais tel qu'indiqué dans le Livre vert, "l'enjeu de l'acceptabilité sociale ne se limite pas aux responsabilités du MERN mais implique également d'autres ministères et organismes auxquels les promoteurs et les instances locales doivent se référer dans les processus d'autorisation gouvernementale"[8]. Le gouvernement devrait clarifier comment s'articuleront les différentes initiatives ministérielles (par ex. le Livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement), et ce, en lien avec les exigences légales (par ex. consultations dans le cadre de la Loi sur les mines) et les stratégies déjà adoptées (par ex. : Stratégie du développement durable). Davantage d'information doit être transmise concernant le rôle et les responsabilités envisagées par le MERN concernant la mise sur pied d'un bureau des projets majeurs chargé d'assurer la coordination avec les différentes unités responsables de la délivrance d'autorisations et de la coordination interministérielle avec les autres ministères et organismes interpellés (Orientation 5).

Afin d'illustrer ce besoin de cohérence et de coordination, voici quelques propositions retrouvées dans le livre vert intitulé *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la*

[8] MERN. *op. cit.* p. 12

qualité de l'environnement qui nous semblent directement liées à certaines orientations du MERN :

- Il est proposé d'encadrer législativement les évaluations environnementales stratégiques (ÉES). Ces ÉES permettrait notamment « De déterminer les conditions d'acceptabilité environnementale, sociale et économique dans des secteurs d'activité prédéfinis »[9].

  Question : Le MERN prévoit « élaborer des lignes directrices destinées aux promoteurs portant sur le développement de leurs projets, qui tiennent compte notamment des facteurs d'acceptabilité sociale de ceux-ci » (Orientation 3, Objectif 4, Action 3). Le MDDELCC et le MERN travailleront-ils de concert afin de déterminer ces « conditions ou facteurs d'acceptabilités sociales » ?

- Il est proposé de consulter le public en amont de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et en ce sens, « l'initiateur de projet serait incité à consulter les citoyens avant d'entreprendre ses démarches d'autorisation auprès du Ministère [MDDELCC] et de faire état des résultats de cette consultation lors du dépôt de son avis de projet. »[10]

  Question : Pour les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, quel sera l'arrimage entre la proposition du MDDELCC et celle du MERN qui prévoit qu'un processus de consultation publique soit mis en place par le promoteur (Orientation 3, Objectif 1, Action 2) ?

- Il est proposé de créer un registre des évaluations environnementales. Plusieurs documents pourraient s'y retrouver, tels que les rapports de suivi produits lors de la réalisation du projet[11].

  Question : Est-ce que la documentation soumise ou élaborée par les comités de suivi proposés par le MERN lors de la mise en œuvre des projets jusqu'à la post-fermeture des sites se retrouvera sur le registre des évaluations environnementales du MDDELCC (Orientation 3, Objectif 1, Action 3) ? Pour les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, quels seront les liens entre le registre proposé par le MDDELCC et la section du site Web du MERN consacrée à la diffusion de l'information sur les projets, dès la réception de la demande (Orientation 3, Objectif 2, Action 1) ?

De plus, l'AQÉI appuie l'objectif du MERN de permettre une participation publique plus large dans le cadre du processus d'élaboration des Plans d'affectation du territoire public, et nous appuyons l'idée d'y intégrer les Plans régionaux de développement du territoire public (Orientation 2)[12]. Si ces plans sont soumis à une évaluation environnementale stratégique, quelles seront les exigences à respecter en ce qui a trait aux processus d'information et de consultation : les

[9] MDDELCC. 2015. *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement, Livre vert*, p. 22
[10] MDDELCC, *op. cit.* p. 40
[11] MDDELCC, *op. cit.* p. 39
[12] L'AQÉI appuie cette idée sauf lorsque conduite dans un cadre législatif spécifique, par exemple dans le cadre de l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec*. La décision d'intégrer ou non les PRDTP aux PADP revient aux signataires de l'Entente.

exigences du MERN et/ou celles prévues par le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ?

Nous profitons de l'occasion pour souligner que nous considérons que la publication de deux livres vert en moins d'un an par deux ministères différents sur ces sujets connexes amène une charge de travail non-négligeable chez les intervenants intéressés. Afin d'appuyer ce constat, nous notons que plus d'une dizaine de personnes ou organismes ont présenté ou déposé des mémoires dans le cadre des deux commissions parlementaires.

3. Renforcer la capacité d'analyse : certainement, mais comment?

Bien que nos membres trouvent louable que le MERN cherche à renforcer sa capacité d'analyse sur les impacts des retombées économiques et les répercussions des projets en assurant la prise en compte de facteurs d'acceptabilité sociale (Orientation 5), les avis concernant les moyens pour y parvenir diffèrent. L'AQÉI n'a pas eu l'occasion d'évaluer le meilleur mode de renforcement des capacités du MERN, mais celui-ci doit se faire dans une perspective d'optimisation des ressources du gouvernement, et non seulement du MERN. En ce sens, la coordination avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux serait également une approche à explorer.

4. Conclusion

En conclusion, nous souhaitons réitérer nos remerciements pour l'opportunité qui nous est donnée de vous fournir des commentaires sur le livre vert intitulé *Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*. Nous croyons qu'à l'issue des deux consultations sur les Livres vert du MDDELCC et du MERN, une analyse des propositions des intervenants sur la définition de l'acceptabilité sociale pourrait être réalisée et qu'une proposition conjointe puisse être proposée. Cette étape est importante car la notion d'acceptabilité sociale, bien qu'omniprésente et incontournable dans la prise de décision, nous appert de plus en plus galvaudée et utilisée très largement afin de rencontrer les prises de positions des acteurs en faveur ou non des projets.

Nous souhaitons également avoir mis en lumière la nécessité de coordonner les différentes initiatives des ministères afin d'en assurer la plus grande cohérence possible. Il importe d'éviter tout dédoublement et de garantir un cadre d'action clair pour tous les intervenants, que ce soit pour les promoteurs ou la société civile, et les praticiens du domaine de l'évaluation d'impacts.