



CAPERNE - 029M
Livre vert – Matière
d'acceptabilité sociale

Mémoire sur le livre vert intitulé « Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale »

Présenté à la
Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie
et des ressources naturelles

Avril 2016



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**



Sommaire

1. Présentation du RNCREQ et des CRE.....	4
2. Préambule	5
3. Considérations générales	6
4. Considérations spécifiques sur les orientations proposées par le MERN.....	8
5. Conclusion : les perspectives d'avenir.....	11

1. Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay–Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser la préservation de l'environnement, l'équité sociale et le

développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation, en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2014, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – principalement des groupes environnementaux, des organismes parapublics et municipaux, ainsi que des citoyens et quelques entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux : changements climatiques, protection de la biodiversité, matières résiduelles, santé des lacs, gestion de l'eau, énergie, forêts, etc.

Au fil des années, le Regroupement des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais qui lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques

2. Préambule

Le RNCREQ considère comme un privilège l'invitation de pouvoir transmettre à cette Commission, ses commentaires, préoccupations et recommandations concernant la mise en valeur des territoires publics et des ressources énergétiques et minérales du Québec.

Notre objectif devant cette commission est de contribuer à bonifier les travaux initiés par le MERN jusqu'ici sur le sujet de l'acceptabilité sociale, dont les résultats se trouvent consignés dans le livre vert, en s'appuyant sur l'expérience des conseils régionaux de l'environnement et de leur Regroupement.

Historiquement, nous avons privilégié une approche qui vise à mettre en relation la Loi sur le développement durable (LDD) avec les enjeux soulevés dans le cadre des consultations auxquelles le Regroupement participe. Il en sera de même dans ce cas-ci.

Notons que les principes de la Loi sur le développement durable font largement consensus au sein du gouvernement du Québec et de la société dans son ensemble. Dans ce contexte, il nous semble évident que tous les projets qui s'inscrivent en cohérence avec ces principes devraient implicitement jouir d'une bonne acceptabilité sociale. Nous y reviendrons en conclusion en parlant de la vision de développement qui doit guider le Québec.

Plusieurs principes de la LDD interpellent directement les questions de transparence, d'implication des parties prenantes et de processus de consultation, qui sont au cœur des enjeux d'acceptabilité sociale :

- a. « **santé et qualité de vie** » : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;
- e. « **participation et engagement** » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ;
- f. « **accès au savoir** » : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ;
- g. « **subsidiarité** » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;

En outre, la 2e Stratégie de développement durable du Québec, adoptée en décembre 2015, fait directement référence à l'importance d'améliorer les processus entourant l'évaluation des projets :

L'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 ».

3. Considérations générales

Tout d'abord, le RNCREQ salue le processus qu'a suivi le MERN pour cette consultation, en s'appuyant notamment sur un diagnostic et sur des consultations ciblées pour en arriver à la présente proposition.

Le RNCREQ félicite ensuite le MERN d'initier la réflexion sur cette importante et sensible question. Le contexte actuel est rempli de cas de disfonctionnement au niveau des processus de consultation, d'évaluation et d'autorisation de projets qui sont lourds de conséquences :

- Impacts sociaux sur les individus et les communautés, particulièrement ceux directement touchés (mines, gaz de schiste, développement urbain, infrastructures de transport, etc.)
- Inefficacité des processus qui coûte cher à l'État, les organismes et les citoyens (centrale de Bécancour, Rabaska, Mine Arnaud, gaz de schiste, Anticosti, etc.)
- Risque de perdre de bons investissements et de retarder la mise en œuvre de politiques publiques qui s'inscrivent en adéquation avec le développement durable (PACC)
- Manque d'espaces de dialogue et d'échange qui permettent de bonifier et corriger des projets qui ont des impacts structurants à long terme (échangeur Turcot).

Cela dit, on comprend que le MERN est particulièrement impacté pas les enjeux d'acceptabilité sociale, tel qu'en témoigne les exemples soulignés précédemment, mais cela est loin d'être une question qui lui est propre :

- Plusieurs autres ministères sont interpellés¹ ;
- Les municipalités et MRC sont de plus en plus aux prises avec de tels enjeux ;
- Nous-même qui faisons la promotion de mesures visant la mise en œuvre des intentions en matière de protection de l'environnement (protection des milieux humides), d'énergie (promotion des énergies renouvelables et de changements climatiques, mesures et instruments économique visant le transfert modal de l'auto-solo vers le transport collectif, taxes sur le stationnement, péages, écofiscalité, bonus-malus, etc.).

¹ Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. « 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 ». Page 1. Avril 2016. Consultable en ligne.

Il en va de même pour d'autres organisations qui font la promotion de mesures visant les saines habitudes de vie (malbouffe) ou la lutte contre la pauvreté (logement social, salaire minimum, etc.) ;

- Enfin, il importe de préciser que l'acceptabilité sociale ne doit pas être centrée sur l'étape des projets. Elle se construit généralement en amont grâce à des processus appropriés de consultation et d'adoption des programmes et des politiques publiques (incluant les lois, normes, règlements et budgets). Cela renvoie en outre à toute l'importance que nous accordons à la systématisation et à la normalisation du processus d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) avec lequel le Québec est en train de se familiariser.

Par ailleurs, **(1) nous estimons que le MERN est mal placé pour être le ministère que se situe au centre de la gouvernance en matière d'acceptabilité sociale, considérant que sa mission est conflictuelle en soi.** Il est à la fois le gardien des ressources (conservation), alors qu'il se donne la responsabilité de contribuer directement à l'exploitation de ces mêmes ressources, ce qui n'est pas toujours facilement réconciliable (protecteur et promoteur). Nous estimons que cette contradiction, si elle n'est pas réelle est assurément apparente, est en soit un élément qui mine considérablement l'acceptabilité des projets qui concernent les ressources naturelles.

(2) Une définition choisie par le MERN injuste :

« L'accessibilité sociale est essentiellement la résultante d'un processus de consultation dans lequel, promoteurs, élus, organismes, groupes et citoyens discutent ensemble sur les corrections permettant la réalisation ou non d'un projet de développement. »

Comme la professeur Corinne Gendron, nous estimons qu'un processus peut assurément contribuer dans certains cas à favoriser l'acceptabilité sociale mais ce n'est pas toujours essentiel. Un mauvais processus risque très certainement de nuire alors que l'acceptabilité sociale peut être acquise sans qu'il n'y ait eu de processus. Comme Mme Gendron, **nous croyons que l'acceptabilité sociale est un jugement collectif favorable à un projet ou une décision par rapport aux alternatives connues ou au statut quo.** Et comme le souligne à notre satisfaction le MERN, ce projet ou cette décision peut s'avérer à la fin du processus inaccepté.

Il nous apparaît essentiel de soulever aussi l'apparent **(3) manque d'arrimage entre le processus de réflexion du MERN et celui amorcé par le MDDELCC dans le cadre de la révision des processus d'autorisation de la LQE.** D'ailleurs, nous sommes étonnés de constater que le BAPE n'est aucunement mentionné dans le document. En dépit de ce que nous avons indiqué en préambule, il est tout aussi étonnant de constater l'absence de référence à la Loi et à la Stratégie sur le développement durable. Le MERN propose de nouveaux mécanismes d'autorisation alors qu'il en existe un au MDDELCC. Celui-ci est déjà en opération et pourrait assurément être bonifié en corrigeant les lacunes que la démarche du MERN a permis d'identifier. En outre, **(4) le RNCREQ s'oppose à ce que le MERN devienne le dernier ministère à délivrer les permis en lieu et place du MDDELCC.**

Enfin, un des éléments importants du débat actuel sur l'acceptabilité sociale touche à la dimension territoriale et à l'arbitrage entre les préoccupations locales et globales. À ce titre, il nous semble sage de **(5) faire la distinction entre ce qu'on pourrait qualifier d'enjeu d'acceptabilité sociale (plus globaux) par rapport à ce se situe au niveau de l'accueil favorable par le milieu (implantation concrète à l'échelle locale - exemple de la filière de la biomasse forestière).**

4. Considérations spécifiques sur les orientations proposées par le MERN

Le livre vert se décline par cinq orientations. Pour chacune, nous formulons des remarques spécifiques.

Orientation 1 - Mieux connaître les rôles et les responsabilités du MERN en matière de planification et de gestion du territoire ;

- Nous sommes d'avis que la première étape pour mener à bien cette orientation est de clarifier comment le MERN lui-même définit son rôle, et surtout, comment il propose de concilier les deux volets en apparence contradictoires de celui-ci, soit la conservation des ressources et leur mise-en-valeur.
- Comme l'acceptabilité sociale dépasse largement le champ de compétence du MERN, le gouvernement dans son ensemble doit lui aussi mieux concilier son rôle de juge et partie. Il doit aussi veiller à mettre de l'ordre et de la cohérence dans les processus d'évaluation, de consultation et de décision, considérant que plusieurs sont mal adaptés au contexte actuel, mal connus ou non respectés. Il y a définitivement un enjeu latent de manque de confiance envers le gouvernement et les promoteurs, héritage de mauvaises expériences passées, qui minent l'acceptabilité sociale aujourd'hui.

Orientation 2 - Rendre plus transparents et plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les plans d'affectation du territoire public (PATP) et les actualiser ;

- Il s'agit de l'une des propositions parmi les plus intéressante et prometteuse du livre vert. Comme c'est le cas pour les schémas d'aménagement des MRC et les plans d'urbanisme des municipalités (elles aussi ayant un grand besoin de revaloriser la participation), les mécanismes de planification en amont peuvent assurément grandement améliorer ensuite les conditions d'acceptabilité entourant les projets. Dans la mesure où ceux-ci s'inscrivent dans la logique de la planification adoptée précédemment, bien sûr.

Orientation 3- Assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes d'un projet ;

- Cette orientation nous apparaît incontournable et il faudra porter une attention particulière aux étapes plus en amont du processus. Le promoteur a tout intérêt à amorcer ce processus le plus tôt possible, et à le faire dans l'esprit de bonifier son projet en fonction des préoccupations exprimées. Cela dit, la mise en place d'un processus de consultation par un promoteur ne doit pas impliquer d'aucune façon que son projet sera accepté et autorisé par le gouvernement.
- Dans l'optique de mettre en place des processus prévisibles, il nous apparaît évident qu'il faudra mettre un terme au fractionnement des projets et instaurer des mécanismes d'évaluation globaux (exemple d'une centrale hydroélectrique avec sa ligne de transport, d'une mine avec son transport routier et son port de transbordement, etc.).

- Enfin, les processus que compte revoir le MERN doivent être coordonnés avec ceux des autres ministères, en particulier le MDDELCC qui lui-même procède actuellement à une révision des siens dans le cadre de la mise à jour du régime d'autorisation de la Loi québécoise sur l'environnement (LQE).

Orientation 4 - Favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil

- La question du partage des bénéfices est très importante mais aussi sensible. Elle soulève des enjeux d'équité, tant à l'échelle locale que nationale. Il faut ainsi éviter de tomber dans le piège où le promoteur tente d'« acheter » l'acceptabilité sociale. En outre, le juste partage des bénéfices ne veut pas nécessairement dire qu'il y aura acceptabilité sociale. Par ailleurs, soulignons que les impacts reliés à des projets de développement ne se limitent pas uniquement à ce qui se compte en dollars. Certains impacts sont non-monnaïres comme la qualité de vie, la santé, la quiétude, la sécurité, etc.).
- Le caractère équitable du partage des bénéfices doit aussi tenir compte des coûts pour la société et la communauté. En somme, le promoteur doit aussi assumer sa juste part des coûts que son projet occasionne, ce qu'on appelle les externalités (environnementales, sociales et économiques). RNCREQ recommande que soit implicite et systématique une bonne analyse coûts et bénéfices, complète et globale. Elle nous apparaît essentielle pour juger du caractère équitable recherché.

Orientation 5 - Renforcer la capacité d'analyse du MERN sur les impacts, les retombées économiques et les répercussions des projets en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale.

- Le RNCREQ considère qu'il s'agit d'un réel besoin et donc d'une excellente idée que de prévoir un mécanisme en amont pour mieux évaluer les bénéfices économiques attendus des projets. Cela doit inclure nécessairement une appréciation du réalisme et de la faisabilité des projets. De trop nombreux exemples d'échecs auraient pu être évités, ou du moins certains processus d'évaluation, de consultation et d'autorisation auraient pu être suspendus grâce à un tel filtre en amont. Des projets comme l'exploitation des gaz de schiste, la mise Arnaud et le terminal Rabaska ont été coûteux pour l'État, ont eu des impacts sociaux importants et ont déchiré des communautés alors qu'ils ne répondaient pas aux impératifs de rentabilité et de faisabilité minimaux.
- Note : dans le cas des projets de ports méthaniers Rabaska et Cacouna visant l'importation de GNL, soulignons que toutes les questions que les participants aux audiences ont voulu adresser concernant la faisabilité du projet (Qui seront les clients? Qui seront les fournisseurs de gaz?) ont systématiquement été rejetées puisque considérées non-pertinentes. Finalement, c'est précisément ces questions qui ont mis un terme aux projets, du moins pour ce qui est de celui de Cacouna, qui avait reçu l'aval du gouvernement.
- Le gouvernement devrait s'en remettre au promoteur sur ces enjeux et lui demander en amont de déposer une évaluation coût-bénéfice de son projet avant de requérir l'appui du MERN. Plus fondamentalement, le promoteur devrait avoir la responsabilité de compléter une grille d'auto-évaluation pour déterminer en quoi son projet s'inscrit dans les priorités de développement du Québec et comment il s'arrime avec les 16 principes de la Loi sur le

développement durable. Bref, les promoteurs doivent faire leurs devoirs avant d'approcher le gouvernement pour de l'appui ou des autorisations.

- Les deux précédents commentaires s'inscrivent dans la logique de favoriser l'utilisation systématique de l'approche dictée par l'évaluation environnementale stratégique (ÉES). Il s'agit d'un instrument d'évaluation complet qui est à même de permettre l'intégration de l'ensemble des impératifs liés au développement durable dictés par la LDD.
- Le RNCREQ s'inscrit enfin en faux devant la proposition de faire du MERN celui qui a la responsabilité finale de formuler une appréciation globale quant à l'acceptabilité sociale des projets. Le BAPE détient déjà cette responsabilité avec qui plus est, toute l'indépendance nécessaire à ce rôle crucial.

5. Conclusion : les perspectives d'avenir

Comme dans tous les processus, nous avons avantage à distinguer les choses que nous pouvons changer de celles qui sont immuables. Quand nous voulons passer à l'action, tout est question de « timing ». Or, nous voyons ici une occasion en or d'aller encore plus loin que la seule modernisation de l'approche préconisée depuis déjà quelques années.

Un premier élément à considérer dans l'approche du gouvernement est de veiller à considérer l'acceptabilité sociale non pas comme une fin mais comme une notion en évolution. À cet égard, la notion d'information doit rapidement évoluer pour se rapprocher graduellement des concepts plus complets et déterminants que sont la connaissance puis la compréhension.

Pour ce qui est des choses immuables, nous voulons signifier que la concertation constitue à notre avis, une condition incontournable pour assurer le développement durable d'une communauté. Cette approche a eu la vie dure ces dernières années avec le démantèlement de nombreux lieux et espaces qui y étaient consacrés (conférences régionales des ÉluEs, forum jeunesse, tables régionales). Dans la mesure où l'on accepte que l'adhésion des citoyens et des acteurs d'un territoire à une vision partagée du développement est essentielle à l'acceptabilité sociale, il est urgent d'investir à nouveau dans la concertation.

Enfin, une des raisons qui explique en grande partie le niveau de difficulté actuellement rencontré au chapitre de l'acceptabilité sociale est l'absence de consensus collectif sur une vision partagée du développement du Québec. Dis autrement et en employant un cliché : « il n'y a pas de projet de société actuellement au Québec ». Nous en avons cruellement besoin. Il nous faut un projet structurant à long terme qui répondrait aux valeurs et aux aspirations des québécois et qui nécessairement, s'inscrirait en cohérence avec les principes du développement durable. Pour le RNCREQ, il apparaît évident que toutes les décisions et les projets qui s'inscriraient dans cette vision commune et partagée recevraient une forte acceptabilité sociale.

Or, si nous revenons au timing, la politique énergétique québécoise, qui a été annoncée le 7 avril 2016, offre l'espoir d'une telle vision. Si celle-ci est mise en œuvre, elle viendra consacrer les efforts que les CRE et le RNCREQ déploient depuis plus de 5 ans à cet égard. En effet, par nos avis mémoires et prises de position, par nos travaux et nos activités de toutes sortes, lesquels s'inscrivent pour l'essentiel dans le contexte de la démarche de mobilisation *Par notre PROPRE énergie*, nous avons cherché à ce que la transition énergétique et la lutte contre les changements climatiques se hissent au niveau d'un véritable et prometteur projet de société. Avec les promesses de bénéfices économiques, sociaux et environnementaux qu'elles sous-tendent, il s'agit d'une vision d'avenir partagée et rassembleuse pour laquelle déjà de nombreux québécois sont acquis.

Voilà une proposition enthousiasmante qui contribuera assurément à favoriser l'acceptabilité sociale au Québec.



**Regroupement national des conseils régionaux
de l'environnement du Québec (RNCREQ)**

50, rue Sainte-Catherine Ouest
Bureau 380.A
Montréal H2X 3V4
514 861-7022
www.rncreq.org



La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**

