

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 humain¹.

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

¹ 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

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 appeler « un état d'esprit collectif » à l'égard d'un projet ou d'une décision². 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

² Pour une discussion sur la définition de l'acceptabilité sociale, voir http://www.revuecsp.uqam.ca/numero/n11/pdf/RICSP_Gendron_2014.pdf

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.

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 exécutif³. 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 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

³ Rosanvallon, P. 2008. *Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris, Seuil.

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.