

Montréal, le 10 juin 2015

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest, A 301
Québec (Québec) G1H 6R1

Objet : Lettre-mémoire de la FTQ sur les consultations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sur l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public et des ressources énergétiques et minérales

Monsieur le Ministre,

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) est la centrale syndicale la plus importante au Québec avec plus de 600 000 travailleurs et travailleuses qui œuvrent dans toutes les régions du Québec et dans tous les secteurs de l'économie.

Nous profitons de l'occasion pour souligner notre déception quant au Chantier sur l'acceptabilité sociale du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Cette consultation nous apparaît entrer en contradiction avec les principes à la base même de l'acceptabilité sociale. Il n'est pas normal que l'on procède avec autant d'empressement et avec si peu de transparence considérant l'importance des enjeux. Pour les prochaines étapes de cette consultation, nous nous attendons à davantage d'ouverture, de transparence et de temps afin de pouvoir soumettre des réflexions et des analyses plus poussées. Bref, il doit s'agir d'un véritable exercice de délibération.

La FTQ tient à vous soumettre de manière préliminaire quelques analyses sur le concept d'acceptabilité sociale afin que celui-ci ne soit pas vidé de son sens. Cette lettre-mémoire contient des extraits du document *Sortir des sentiers battus*, un document de réflexion présenté au colloque de la FTQ sur les ressources naturelles et la politique énergétique, tenu les 22 et 23 mai 2012 à Trois-Rivières. Une section de ce document était consacrée à l'acceptabilité sociale. Vous trouverez facilement l'ensemble du document en ligne sur notre site Web.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

Le président,



Daniel Boyer

Le secrétaire général,



Serge Cadieux

S'approprier le concept et le processus de l'acceptabilité sociale

Bien que l'acceptabilité sociale soit un concept assez nouveau, les questionnements auxquels elle fait référence font partie des débats sociaux depuis longtemps. Plus récemment, l'expression a été retenue par le BAPE, adoptée par les médias et semble maintenant incontournable dans les débats concernant la mise sur pied de projets de développement des ressources naturelles et énergétiques. L'acceptabilité sociale est liée aux mouvements de résistance et d'opposition face à certains enjeux économiques, sociaux ou environnementaux et, conséquemment, au climat de méfiance qui règne dans la population relativement à certains choix gouvernementaux.

Dans son document de réflexion, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) définit l'acceptabilité sociale comme le « résultat d'un processus par lequel les parties concernées conviennent ensemble des conditions minimales à mettre en place pour qu'un projet, un programme ou une politique s'intègre harmonieusement, à un moment donné, dans son milieu d'accueil ». La FTQ tient à rappeler au MERN que l'acceptabilité sociale est un concept à trois dimensions. Pour mieux en saisir les contours, il faut en comprendre le caractère relatif, le fait qu'elle est un processus et l'importance de la participation citoyenne.

► Une notion relative

L'acceptabilité sociale est une notion relative, c'est-à-dire qu'elle n'a pas de valeur absolue, de définition unique. Il n'existe pas une liste de critères exhaustifs permettant de déterminer si un projet est socialement acceptable ou non. Cela s'explique par le fait que l'acceptabilité sociale est étroitement liée à des enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de gouvernance. Ces enjeux sont spécifiques à chaque projet et changent en fonction des différentes perceptions que l'on peut en avoir.

Ces perceptions évoluent d'ailleurs au fil du temps : ce qui était acceptable hier ne l'est peut-être plus aujourd'hui (par exemple, la cigarette dans les espaces publics); ce qui est acceptable aujourd'hui ne le sera peut-être plus demain.

Les perceptions diffèrent également selon notre bagage culturel et notre provenance géographique : ce qui est acceptable ici ne l'est peut-être pas ailleurs (par exemple, la chasse aux phoques ou le mariage entre conjoints de même sexe), et vice versa. Il peut aussi exister une très grande disparité de points de vue entre les centres urbains et les régions, relativement à un projet. Par exemple, le projet de complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine, bien reçu sur la Côte-Nord, a suscité une vive opposition ailleurs au Québec. Enfin, ces différences peuvent être tout aussi marquées entre autochtones et non-autochtones, entre groupes provenant de différents pays, entre personnes de différentes conditions sociales et économiques, etc. Bref, l'acceptabilité sociale est un concept changeant et évolutif.

Enfin, la légalité, soit le fait qu'un projet réponde à toutes les exigences légales et réglementaires, n'est pas un facteur d'acceptabilité sociale. D'ailleurs, la plupart des projets qui sont débattus dans l'espace public sont parfaitement conformes aux règlements et lois en vigueur.

► **Un processus, pas un consensus!**

L'acceptabilité sociale n'existe pas en soi, elle doit être construite. Il s'agit donc d'un processus, qui peut être plus ou moins long et contraignant.

L'acceptabilité sociale est beaucoup plus complexe que la logique binaire pour ou contre¹. Par exemple, il ne s'agit pas de se prononcer pour ou contre la filière éolienne, puisque l'enjeu est plutôt dans les conditions du développement de cette filière. La construction de l'acceptabilité sociale s'apparente davantage à un cheminement critique qu'à un vote qui se tiendrait à un moment précis dans le temps. La tenue d'un scrutin peut faire partie du processus, mais elle ne le remplacera jamais. Ainsi, l'acceptabilité sociale est étroitement liée à l'opinion publique, mais recouvre une réalité beaucoup plus complexe. Il ne suffit pas qu'un sondage ou un vote révèle qu'une majorité de personnes se prononce en faveur d'un projet pour que ce dernier devienne socialement acceptable.

La recherche de l'acceptabilité ne doit pas être confondue avec la recherche d'un consensus ou d'un accord sur toute la ligne concernant un projet. Elle signifie plutôt que la population, à la fin du processus et suite à une analyse des coûts sociaux et environnementaux, juge que les nuisances liées à un projet sont moindres comparativement aux bénéfices qu'il rapportera, qu'elle a été suffisamment consultée, que ses intérêts ont été pris en compte. Dans ce cadre, elle peut choisir de donner son approbation. L'acceptabilité sociale est donc le fruit de l'équilibre trouvé entre les nuisances et les bénéfices d'un projet. Cela dit, le processus ne s'applique pas uniquement à l'étude d'un projet : il continue après le début de celui-ci et continuera aussi longtemps qu'il durera.

Il n'est pas exclu que l'acceptabilité sociale ne soit jamais obtenue ou disparaisse après une certaine période. Un mauvais projet peut être, dès le départ, inacceptable aux yeux des groupes sociaux, des citoyens et des citoyennes, et pour cette raison, être abandonné par les promoteurs. Ceci est arrivé à la centrale au gaz du Suroît, dont le projet a été remisé en 2004. Un projet peut également devenir inacceptable en cours de processus. Il en a été ainsi pour le dossier des gaz de schiste, mis sur la glace temporairement. Sous la pression populaire, le gouvernement a décidé de lancer des consultations tardives, puis de mener une évaluation environnementale stratégique d'une durée de deux ans, période durant laquelle toute activité gazière est interdite. Dans le cas, plus global, du Plan Nord, plusieurs projets vont de l'avant en dépit des nombreuses lacunes dans le processus d'acceptabilité sociale.

¹ SAUVÉ, Lucie, *Enjeux d'acceptabilité sociale* [Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec], 11 novembre 2010, 13 p.

► La participation citoyenne : une dimension fondamentale

La participation de la population et des groupes citoyens est importante à chacune des étapes du processus : c'est là un des éléments incontournables favorisant l'acceptabilité sociale. Il est nécessaire de tenir des consultations en amont, autrement dit, avant que la version finale du projet ne soit achevée. La consultation doit permettre d'informer la population et les parties intéressées sur les enjeux soulevés. L'information doit être facilement accessible et favoriser une compréhension globale du projet. Ce partage d'information doit continuer une fois le projet démarré.

Le processus menant à une plus grande acceptabilité sociale n'a rien à voir avec un plan de communication qui viserait à convaincre la population du bien-fondé du projet. Le dossier des gaz de schiste a offert un bon exemple d'une réponse gouvernementale aux allures de plan de communication visant à convaincre et n'ayant rien de consultatif : face à la vive opposition des groupes citoyens, le gouvernement, par la voix de la ministre des Ressources naturelles et de la Faune, a d'abord discrédité les opposants, arguant que ceux-ci connaissaient mal le gaz de schiste. A suivi la publication, par l'industrie gazière, d'outils éducatifs sur les bienfaits de cette filière². Les groupes citoyens n'ont toutefois pas été dupes et cette stratégie de communication mise de l'avant par le gouvernement et l'industrie n'a fait qu'attiser la colère de la population, qui s'est mobilisée avec encore plus d'intensité.

Mieux comprendre les tenants et aboutissants de l'acceptabilité sociale permet de mieux situer nos actions dans la mouvance complexe qu'est celle de la participation des citoyens et des citoyennes et des divers groupes aux décisions qui les concernent. Il faut bien comprendre les rouages du processus afin d'être mieux outillés pour y participer et avoir un impact sur celui-ci. Cela permet également de donner plus de cohérence à nos interventions publiques. Bref, il faut mettre l'acceptabilité sociale au service de nos mobilisations!

AL/CLÉ/yh
Sepb-574
10-06-2015

² BATELIER, Pierre et Lucie SAUVÉ, « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer », *Gestion*, vol. 36, n° 2, été 2011, p. 49-58.