

ACCEPTABILITÉ SOCIALE, OÙ EN SOMMES-NOUS AU QUÉBEC ?

Actes du Forum sur l'acceptabilité sociale
tenu le 20 mars 2015 à l'Université du Québec
à Rimouski, campus de Lévis

Sous la direction de
Marie-José Fortin et Yann Fournis

Éditions du GRIDEQ
Tendances & débats en développement régional

Le numéro 13 de la collection Tendances et débats en développement régional est publié par le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement territorial, de l'Est du Québec (GRIDEQ).

Les propos tenus dans cet ouvrage n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Rédaction et révision linguistique,
mise en page et graphisme
Abigaïl Rezelman

Photos
Louise Leblanc

Impression
Tendance Impression, Rimouski

Distribution
GRIDEQ
300, allée des Ursulines
Rimouski (Québec) G5L 3A1
418-724-1440
418-724-1847 (télécopieur)
Courriel: grideq@uqar.ca
<http://www.uqar.ca/grideq/>

ISBN 978-2-923711-86-7 (version imprimée)
ISBN 978-2-923711-87-4 (version électronique)

Tous droits réservés © 2015
Université du Québec à Rimouski
GRIDEQ

Sommaire

- 4 INTRODUCTION
- 6 CONFÉRENCES D'OUVERTURE
- 10 TABLE RONDE
En matière d'acceptabilité sociale, où en sommes-nous au Québec ?
- 20 ATELIERS
Présentation générale
- 21 ATELIER 1
Définitions et mesure de l'acceptabilité sociale
- 27 ATELIER 2
Participation des acteurs : principes et normes de pratique
- 35 ATELIER 3
Gouvernance et institutions : du local au national
- 40 ATELIER 4
Relations entre promoteurs, parties prenante et communautés
- 45 PANEL DE CLÔTURE
Acceptabilité sociale : leçons et perspectives d'avenir
- 52 TEXTES INÉDITS



Organisateurs



L'Institut du Nouveau Monde (INM)

L'INM est une organisation non partisane dont la mission est d'accroître la participation des citoyens et citoyennes à la vie démocratique. L'INM œuvre dans une perspective de justice et d'inclusion sociale, dans le respect des valeurs démocratiques et dans un esprit d'ouverture et d'innovation. Par ses activités, l'INM propose une démarche délibérative structurée, basée sur la formule « informer, débattre, proposer ».

inm.qc.ca

UQAR

L'Université du Québec à Rimouski (UQAR)

À l'UQAR, les travaux menés à la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial s'intéressent aux nouveaux rapports qui s'élaborent entre l'économie, les territoires et les communautés locales. Pour ce faire, une attention particulière est donnée aux interactions et aux pratiques des acteurs qui orientent les trajectoires de développement, de même qu'aux conséquences de leurs décisions sur la qualité des territoires habités. Sont ainsi questionnées des notions au cœur d'enjeux et de débats publics, telles l'acceptabilité sociale, la gouvernance territoriale et la participation citoyenne.

uqar.ca/developpement-territorial/

Équipe d'organisation

Comité de pilotage

Julie Caron-Malenfant
Marie-José Fortin
Catherine Gauthier
Jocelyn Pinet

Recherche et rédaction des notes de cadrage

Raymond Beaudry
Marie-José Fortin

Prise de notes durant les échanges

Raymond Beaudry
Ève Devault
Mathieu Dormaels
Danie Royer

Préparation des actes

Synthèse

Raymond Beaudry
Abigaïl Rezelman

Rédaction et révision linguistique, mise en page et graphisme

Abigaïl Rezelman

Photos

Louise Leblanc

Partenaires

Le Forum sur l'acceptabilité sociale a reçu l'appui des partenaires suivants :

Partenaires financiers

- Gaz Métro
- Boralex
- Aluminerie Alouette
- Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) - UQAR
- Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles (CPESI)

Partenaires de services

- Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches (CRECA)
- Conseil régional de l'environnement - région de la Capitale-Nationale
- Buffet Clémentine

Partenaires de diffusion

- Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ)
- GaïaPresse
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)
- Stratégies Saint-Laurent
- Union des municipalités du Québec (UMQ)
- Vivre en Ville

Introduction

Alors que le concept existait à peine il y a trente ans, l'acceptabilité sociale est devenue une condition incontournable pour la réalisation de tout projet ayant un impact sur une communauté et, plus largement, sur la société. Or, le chemin pour atteindre cette acceptabilité sociale n'est pas tracé.

Depuis quelques années, l'Institut du Nouveau Monde (INM) a pu observer les attentes grandissantes des citoyens et citoyennes, mais aussi des promoteurs et des personnes élues en faveur de l'établissement de règles claires pour baliser les dynamiques d'acceptabilité sociale, notamment par des processus qui soient transparents, équitables, efficaces et prévisibles.

Fort de cette expérience et avec l'engagement de faire progresser la réflexion et la connaissance sur la notion d'acceptabilité sociale, l'INM a sollicité l'appui de l'UQAR dans l'organisation d'un forum. Ensemble, les deux organisations souhaitaient ainsi contribuer à identifier des réponses collectives aux enjeux que soulève cette nouvelle notion qui s'applique aux projets de développement et d'aménagement du territoire, mais aussi à l'élaboration des politiques publiques et des lois.

Les objectifs des organisateurs du forum étaient les suivants :

- Offrir aux acteurs du développement du Québec une plateforme d'échange et de réflexion sur les grands enjeux liés à l'acceptabilité sociale au Québec ;
- Contribuer à faire émerger auprès des acteurs du développement un langage commun en matière d'acceptabilité sociale ;
- Favoriser le partage d'expériences et de pratiques prenant en compte les défis de l'acceptabilité sociale ;
- Faire émerger des consensus au sujet des enjeux les plus importants et des pistes de solutions ou principes à adopter. À défaut de consensus, identifier les sujets qui méritent de plus amples discussions, recherches ou expertises ;
- Offrir aux autorités publiques et privées des éléments de réflexion qui alimenteront leurs propres chantiers.

Il s'agissait ultimement de permettre aux décideurs de mieux baliser les dynamiques entourant l'acceptabilité sociale et d'alimenter leurs propres chantiers, et aux acteurs du développement du territoire de mieux situer leur action grâce à des références et des approches communes.

Organisé le 20 mars dernier à Lévis, le Forum sur l'acceptabilité sociale a connu un vif succès : pas moins de 170 personnes ont participé à l'évènement. Tel que souhaité par les organisateurs, les participants présentaient une grande diversité de profils : promoteurs privés, écologistes, citoyens engagés, syndicats, associations professionnelles et sectorielles, organisations de la société civile, consultants, fondations privées, représentants de ministères et d'organismes, élus et fonctionnaires municipaux, chercheurs et étudiants. Un total de 14 partenaires se sont associés à l'Institut du Nouveau Monde et à la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial de l'UQAR pour permettre la tenue de cet événement.

La présentation des actes suit le déroulement de la rencontre : conférences puis table ronde d'ouverture, ateliers, panel de clôture. Enfin deux textes inédits, l'un de Julie Caron-Malenfant (INM), l'autre de Marie-José Fortin et Yann Fournis (UQAR), ont été ajoutés au compte rendu de la journée, afin d'alimenter la réflexion sur la notion.



Conférences d'ouverture



Philippe Bourke

**Directeur général, Regroupement national
des conseils régionaux de l'environnement
du Québec**

Monsieur Bourke souligne d'entrée de jeu que par son travail, il est un promoteur : il fait la promotion de mesures et de projets qui visent à créer les conditions nécessaires pour améliorer l'environnement. En conséquence, il est régulièrement confronté à des problèmes d'acceptabilité sociale. C'est le cas par exemple lorsqu'il propose de mettre en place un péage routier pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Étant perçue comme une taxe supplémentaire, cette solution fait l'objet d'une opposition quasi systématique.

Monsieur Bourke pose ensuite la question de l'acceptabilité sociale par sa négation, c'est-à-dire en exposant ce qui relève de l'« inacceptabilité sociale » pour les gens qui, comme lui, se soucient de la protection de l'environnement et de la justice sociale. Dans le contexte actuel, il s'agit des projets participant aux trois principales menaces qui pèsent sur les conditions d'existence des Humains, ce qui constitue en quelque sorte le filtre d'analyse à travers lequel il évalue l'acceptabilité des projets :

- 1- les gaz à effet de serre qui provoquent des changements climatiques ;
- 2- l'épuisement des ressources naturelles, qui entraîne en outre des problèmes d'iniquité et de pauvreté ;
- 3- la pollution, à l'origine d'importants problèmes de santé.

Ainsi, un projet n'est acceptable à ses yeux que s'il ne contribue pas à l'aggravation de ces problématiques, voire s'il participe à les amenuiser. Il rappelle que ces enjeux environnementaux ont de lourdes conséquences sociales et que pauvreté et problèmes environnementaux sont indissociablement liés.

On assiste actuellement à une augmentation de la fréquence et de l'intensité des conflits sociaux autour des projets de développement. Ces projets sont de plus en plus confrontés à des problèmes d'acceptabilité sociale, dans un contexte où deux visions opposées du développement s'affrontent.

La première, la plus largement partagée, est une vision à court terme qui repose sur l'idée que les ressources sont inépuisables et que la croissance économique nous conduit inévitablement au bonheur. Il suffit qu'un projet ait des retombées économiques et génère des emplois pour qu'il soit acceptable, moyennant des efforts pour limiter les impacts environnementaux.

La deuxième est une vision de long terme qui reconnaît que les ressources naturelles sont limitées et déjà surexploitées, et conséquemment, que les projets sont acceptables s'ils permettent la préservation de ces ressources pour les générations futures dans un souci de partage des richesses. Il ne s'agit pas nécessairement de faire « plus », mais de faire « mieux », en recherchant la qualité de vie plutôt que la croissance.

Au-delà de cette opposition, deux autres facteurs exacerbent les problèmes d'acceptabilité sociale : le manque de respect et l'inadéquation des mécanismes et processus de consultation. D'une part, les opposants mettent généralement en doute la bonne foi des promoteurs, tandis que les promoteurs ont tendance à marginaliser ou à infantiliser les opposants (« ils ne comprennent pas, on va leur expliquer »). D'autre part, les mécanismes de consultation québécois sont confus, la participation citoyenne est souvent négligée, les délais pour la préparation sont insuffisants, et les projets sont abordés de manière cloisonnée, sans vue d'ensemble. La réforme de la Loi sur la qualité de l'environnement apparaît comme une excellente opportunité de clarifier tout cela et de créer ainsi des conditions plus favorables à l'acceptabilité sociale.

Pour conclure, monsieur Bourke avance que la base de tout processus visant à favoriser l'acceptabilité sociale repose sur le dialogue, l'ouverture, la délibération, l'écoute et la transparence.



Christian Yaccarini

Président et chef de la direction, Société de développement Angus

Monsieur Yaccarini se définit quant à lui comme un développeur. Il précise qu'il est peu familier avec la notion d'acceptabilité sociale, même s'il a vécu des situations qui s'y rapportent. Ses propos portent principalement sur ses expériences à la Société de développement

Angus, organisme sans but lucratif fondé en 1995 suite à un mouvement collectif.

Monsieur Yaccarini rappelle brièvement le contexte ayant mené à ce projet de revitalisation urbaine combinant plusieurs vocations (résidentielle, commerciale). Situé dans l'est de Montréal, à Rosemont, le site était occupé par les Shop Angus, un vaste complexe industriel d'entretien des trains qui a connu un déclin à partir des années 1980 pour finalement fermer ses portes au début des années 1990. Le site était détenu

par l'entreprise Canadian Pacific Railways qui avait pour projet de construire et de vendre des résidences, alors que la population, inquiète du fort taux de chômage dans le quartier, revendiquait plutôt des emplois. L'enjeu portait alors non pas sur le développement résidentiel mais sur le développement économique, et ne se posait pas en termes explicites d'acceptabilité du projet par la population locale. Il s'agissait plutôt de demander aux gouvernements et aux élus de soutenir un développement économique qui favoriserait la communauté, tout en tenant compte des questions environnementales ou du développement durable, comme on dit aujourd'hui. C'est sur cette visée économique que vont porter la mobilisation et la participation citoyennes et sur laquelle va s'appuyer la création de la Société de développement Angus.

Un des problèmes que les initiateurs du projet Angus ont rencontrés est celui de maintenir le lien avec la communauté dans le cadre des consultations publiques portant sur divers projets, comme la création d'un parc comprenant un volet d'insertion des jeunes en difficulté. Nombreux aux premières rencontres, les citoyens se sont faits plus rares par la suite, tout en continuant d'appuyer le projet. L'arrivée de nouveaux résidents vient par ailleurs compliquer la démarche dans la mesure où ceux-ci se présentent majoritairement aux assemblées publiques pour s'opposer aux projets, craignant, pour reprendre l'exemple du parc, que la présence de jeunes en difficulté perturbe le quartier.

Dans un autre projet, celui de la revitalisation du boulevard Saint-Laurent par la mise en place de commerces responsables, de nouveaux écueils vont apparaître. Il s'agit d'un secteur où des habitations sont insalubres, où la population vit dans une situation précaire avec des problèmes de santé, de prostitution, bref, de grande misère humaine. Après l'achat des terrains, des assemblées publiques sont organisées avec les parties prenantes du quartier afin de présenter les travaux. Ces rencontres se poursuivent durant plus d'une année. La réception du projet semble bonne. Les difficultés apparaissent lorsque le projet est soumis à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Les intervenants présents dans les assemblées de l'OCPM ne croient pas qu'il sera rentable de louer des immeubles pour le commerce responsable. De plus, on est alors dans une autre dynamique de participation avec un cadre excessivement rigide, se limitant au dépôt de mémoires dans un processus où les citoyens sont marginalisés au profit des professionnels. Dans ce contexte, la question des parties prenantes devient un enjeu : qui sont-elles ? Les citoyens du quartier ? La Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal ? Tous ceux qui ont un mot à dire ?

En conclusion, monsieur Yaccarini considère qu'il est difficile pour un développeur de s'y retrouver devant la multiplication des acteurs et la rigidité de certains processus dits participatifs.

TABLE RONDE D'OUVERTURE

En matière d'acceptabilité sociale, où en sommes-nous au Québec?



Marie-José Fortin... sur la définition de l'acceptabilité sociale

Professeure, département Sociétés, territoires et développement et titulaire, Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, Université du Québec à Rimouski

Définir l'acceptabilité sociale, n'est-ce pas un travail trop abstrait, trop théorique alors que les dossiers sont tellement urgents ? Est-ce si important de parvenir à une définition ?

Certes il y a nombre d'urgences, mais définir ce qu'est l'acceptabilité sociale en est justement une. Parce que les mots comptent, ils veulent dire quelque chose. Parce que ces mots justifient ensuite des gestes, des décisions, des pratiques.

L'histoire est remplie de ces expressions nouvelles qui ont été avancées avec de bonnes intentions, pour tenter d'introduire de nouvelles préoccupations, de nouvelles façons de penser des situations, mais qui ont ensuite été vidées de leur sens initial avec des définitions trop floues, trop larges. Développement durable, gouvernance, participation : dans tous les cas, l'absence de définition claire crée plus de tensions qu'elle n'en résout.

Les risques sont les mêmes avec la notion d'acceptabilité sociale. Le cas de la mine Arnaud à Sept-Îles est exemplaire de ce qui peut advenir si on ne précise pas de quoi on parle. Le gouvernement annonce qu'il va de l'avant avec ce projet après avoir négocié de nouvelles conditions en privé, mais sans en avoir informé les groupes critiques, sans compter qu'il est juge et partie dans ce dossier en tant qu'actionnaire du projet. Ce cas donne des munitions à tous les groupes qui refusent la notion d'acceptabilité sociale parce qu'ils la considèrent comme un piège, une façon de forcer le passage d'un projet.

Définir l'acceptabilité sociale apparaît comme un enjeu majeur actuellement : quelle définition sera retenue et servira de cadre de référence, voire de norme ?

On parle d'acceptabilité sociale depuis longtemps, des conceptions différentes circulent. Est-il réaliste de penser produire en quelques heures une définition qui fasse consensus ? N'est-ce pas trop ambitieux ?

Il ne s'agit pas aujourd'hui de trouver une définition parfaite, consensuelle, mais au moins d'en établir les contenus de base. Si l'acceptabilité sociale signifie quelque chose de nouveau, nous devrions parvenir à le dire clairement et à préciser les exigences

nouvelles que cela pose en termes de pratiques concrètes. Les quatre ateliers proposés vont dans ce sens : lier idée et action.

Le travail est exigeant. La notion est apparue avec plus de force depuis quelques années seulement. Mon collègue Yann Fournis et moi-même avons étudié de près la littérature scientifique autour de l'énergie éolienne, qui constitue un « laboratoire » en la matière. En dix ans, la compréhension que les chercheurs ont de cette notion a changé. On peut souligner trois grandes tendances :

- 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.
- 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.

L'acceptabilité sociale ne règle donc pas tous les problèmes, certains risques sont même attachés à cette notion.

Exactement. Cette notion peut être porteuse de changement dans les façons de penser et de faire le développement, mais pour cela, il y a beaucoup de travail à faire. Autour de cette notion se jouent des phénomènes déjà connus, à savoir de grandes luttes pour l'appropriation de ressources, de territoires entre des groupes sociaux qui ont des visées différentes. En ce sens, l'acceptabilité sociale n'apparaît pas tant comme une nouveauté que comme une opportunité pour penser et agir autrement, en phase avec l'évolution de la société contemporaine. Et si la notion d'acceptabilité sociale ne remplit pas ce rôle, une autre notion pourra être travaillée afin d'ouvrir de nouveaux espaces de réflexion et d'inventivité.



Julie Caron-Malenfant... sur la participation

Directrice générale adjointe, Institut du Nouveau Monde

Au-delà des définitions, existe-t-il des façons de faire reconnues qui facilitent l'obtention de l'acceptabilité sociale ?

Non, et c'est là toute la difficulté à laquelle sont confrontés les acteurs, notamment les promoteurs privés et parfois publics - à qui le gouvernement demande « d'avoir l'acceptabilité sociale », mais aussi les communautés - qui peuvent facilement y perdre leur latin. Contrairement au processus d'audience publique en environnement, connu, prévisible et documenté, il n'existe pas de règles pour encadrer les « processus » et « démarches » d'acceptabilité sociale. Cela repose sur la bonne volonté du promoteur qui décide d'investir plus ou moins de ressources dans des activités auxquelles il convie la communauté ou ses représentants, dans le but avoué et légitime de « faire accepter » son projet.

La participation publique est-elle synonyme d'acceptabilité sociale ?

Hélas, non. Cela pose d'ailleurs problème car la participation publique participe de la vie démocratique et ne doit pas être dirigée vers l'obtention d'un résultat aussi précis que celui de « faire accepter un projet ». À mon avis, la participation publique est essentielle dans tout exercice visant l'obtention de l'acceptabilité sociale, mais elle n'est en aucun cas une garantie de résultat.

Sur le terrain, on voit d'ailleurs se multiplier les consultants qui désignent des approches de participation publique comme des démarches d'acceptabilité sociale. Il n'est pas étonnant de voir des promoteurs désillusionnés par l'échec de certaines démarches, ou encore incapables de répondre à des questions qui dépassent le cadre de leur projet, comme par exemple les impacts cumulatifs, les enjeux de santé publique, la hausse de la valeur foncière. Un promoteur ne peut répondre à cela, mais on ne peut reprocher aux citoyens de soulever ce genre de questions.

En l'absence de balises, personne ne semble apte à répondre aux citoyens inquiets. On se retrouve d'une part avec des promoteurs qui convient la population à des rencontres où l'ordre du jour est limité au projet et à ses impacts directs, d'autre part avec des citoyens déçus, méfiants ou démobilisés, qui ne font pas confiance au promoteur pour veiller au bien commun. Sans parler de toutes les positions qui se situent entre les deux extrémités du spectre.

Si un promoteur souhaite agir en bon citoyen, que doit-il faire ?

Nous observons sur le terrain beaucoup d'innovations et d'expérimentations, ce qui en soi est très bien. Pour garantir un minimum de rigueur dans ces processus, il existe des règles de l'art, largement documentées et reconnues. À l'Institut du Nouveau Monde (INM), nous en avons fait la synthèse en nous inspirant notamment des travaux de l'Association internationale pour l'évaluation d'impact (IAIA), l'Association internationale de la participation publique (IAP2), mais aussi de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Convention d'Aarhus de l'Union européenne.

Voici quelques-unes de ces règles de l'art, qui sont détaillées dans le cahier du participant [et p. 32 des Actes] : l'indépendance du processus ; la qualité et l'accessibilité de l'information ; l'accès au processus et la diversité de participation ; la clarté des modalités de participation ; la prise en compte de la participation dans la décision ; la transparence et le suivi. Le respect des règles de l'art ne garantit pas le succès de la démarche, mais on peut avec certitude affirmer que si l'on ne respecte pas ces règles, l'acceptabilité sociale ne sera pas au rendez-vous.



Stéphanie Prévost... sur les liens avec les parties prenantes et les communautés locales

Responsable québécoise, Campagne internationale pour la conservation boréale

Est-il possible d'instaurer un lien de confiance entre le promoteur, les parties prenantes et la communauté ?

Oui, à condition de prendre des risques, d'innover dans sa façon d'entrer en relation avec la communauté. Il est notamment important de débiter la relation le plus en amont possible en y intégrant toutes les parties prenantes, même celles qui sont susceptibles d'être les plus réfractaires au projet. La transparence et l'accès au savoir sont aussi une pierre angulaire dans l'instauration d'un climat de confiance.

Il faut également des qualités relationnelles hors pair : de l'empathie pour comprendre les craintes, les préoccupations de l'autre sans les juger et de l'ouverture pour recevoir les critiques, mais aussi les informations provenant du milieu qui permettraient d'améliorer le projet. Un promoteur a tout avantage à utiliser l'intelligence collective d'une communauté. Cette intelligence collective lui donnera de l'information qu'aucun ingénieur, biologiste, aucune modélisation ne peut lui donner, car elle est de l'ordre du vécu, du sacré, du symbolique. L'expérience des individus vis-à-vis d'un territoire, la relation qu'ils entretiennent avec lui ne se modélise pas.

Intégrer cette intelligence collective, c'est par exemple coconstruire l'ensemble de son étude d'impact avec la communauté, faire une étude sur les services spirituels et communautaires présents sur le territoire visé par le promoteur, utiliser une grille d'analyse en développement durable pour élargir la réflexion des acteurs concernés et pour intégrer des solutions adaptées à la réalité du milieu d'accueil. Ces différentes façons de faire ont un point commun, celui de permettre aux parties prenantes de s'appropriier le projet, de l'améliorer, de l'adapter à leur image pour en faire un projet collectif. Au terme de cet exercice, les parties prenantes sont capables d'évaluer si le projet s'intègre ou non aux valeurs et à la vision de leur communauté.

Quels sont les freins à la confiance ?

Selon moi, il existe quatre freins importants à l'instauration d'un lien de confiance entre promoteur et communauté :

- 1- L'absence de normes encadrant le processus de consultation : on assiste alors à une multiplication des consultants en acceptabilité sociale qui formatent des processus

sur mesure. Comme au départ le promoteur croit son projet acceptable, les parties prenantes ont souvent la perception que ce dernier cherche plus à vendre son projet qu'à le coconstruire avec eux.

- 2- Le manque de transparence dans la gouvernance actuelle, particulièrement dans les cas de projets industriels ou de ressources naturelles : au-delà de l'information rendue publique par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), tout est négocié à huis clos entre le promoteur et le ministère. Cela nuit gravement à la confiance de la population envers le promoteur, mais aussi envers l'État. Espérons que la Loi sur l'accès à l'information, actuellement en révision, rendra l'accès au savoir plus facile pour le citoyen.
- 3- L'émergence des médias sociaux : qu'ils le veuillent ou non, promoteurs, élus et parties prenantes doivent apprendre à évoluer dans un environnement où l'information peut être rendue publique en quelques secondes. Ces outils apportent ce qu'il y a de meilleur (facilité de mobilisation, relais d'informations pertinentes), mais aussi ce qu'il y a de pire (facilité de désinformation, intimidation). Lorsque deux groupes aux points de vue opposés échangent des insultes, il est difficile d'instaurer la confiance parmi les citoyens. Lorsqu'il faut par la suite créer un lien de confiance avec le promoteur, la tâche devient colossale.
- 4- Le rôle des élus municipaux qui ne semble pas très bien défini, compris ou développé : que ce soit pour un projet de mine, un projet domiciliaire ou le déménagement d'une Cage aux Sports, les citoyens se tournent toujours vers le palier de l'État le plus près d'eux lorsqu'ils ont besoin d'un arbitrage. C'est pourquoi il est important que les élus municipaux soient en mesure de favoriser la coconstruction d'un projet, de voir en quoi il s'arrime ou diverge d'avec les valeurs et la culture de la communauté, de s'informer pour informer, de consulter, d'exprimer leurs attentes envers le promoteur en matière de relations avec la communauté, de regarder avec les citoyens quelles améliorations peuvent être apportées et quelles conditions le projet doit respecter pour s'intégrer dans la collectivité dans une perspective de développement durable.



Gilbert Scantland... sur la gouvernance

Directeur général, Conférence régionale des élus Gaspésie - îles-de-la-Madeleine

Comment aborder le thème de la gouvernance lorsque l'on parle d'acceptabilité sociale ?

La gouvernance, c'est d'abord diriger. Tout processus d'acceptabilité sociale ou de développement de projet nécessite d'être encadré. La gouvernance permet en partie de pallier l'absence de règles, de façons de faire, mais elle peut devenir un obstacle à l'acceptabilité sociale. Ce qui était acceptable il y a quarante ou cinquante ans au Québec ne l'est plus nécessairement aujourd'hui. La gouvernance, c'est prendre des positions et poser les règles nécessaires à la bonne gestion des projets, et du processus qui va amener au développement des projets. La difficulté est que l'État, notre État démocratique, avance des visions et des solutions qui n'ont pas nécessairement été largement acceptées. Il n'y a donc pas à proprement parler d'acceptabilité, mais plutôt une vision, une gouvernance qui conduit à un certain nombre de choix. Ces choix sont par la suite encadrés par différents processus.

Or la gouvernance doit faire partie du processus d'acceptabilité, s'ouvrir à la participation citoyenne, de façon à s'inspirer des pratiques innovantes proposées par la population. Un projet consiste à réaliser un intérêt collectif à partir d'intérêts privés. Il s'agit d'amener les gens à s'approprier un projet qui concerne leur communauté. Le promoteur est l'un des acteurs de ce projet, avec l'État, la communauté, les citoyens, qui tentent ensemble de construire un projet à partir d'une proposition. Là est le fondement du processus d'acceptabilité sociale, qui doit être gouverné et encadré. Et c'est par une plus grande ouverture, une plus grande transparence que la gouvernance s'adaptera au processus de l'acceptabilité sociale.

La gouvernance ne s'improvise pas. Comment développer les compétences nécessaires à une bonne gouvernance ?

Il ne s'agit pas seulement d'acquérir des connaissances, mais aussi de se doter de compétences légales. La ville de Gaspé s'est opposée à Pétrolia pour la construction et l'exploitation d'un puits d'hydrocarbures au cœur de la ville, à 350 mètres d'une résidence. La ville a perdu en Cour car elle n'était pas légalement compétente pour s'opposer au projet. C'est le gouvernement provincial, qui a la compétence en la matière, qui a décidé de la suite des choses. Or on ne peut pas établir les intérêts des citoyens et des communautés par des règlements qui viennent d'en haut. Un autre

projet pétrolier est en cours à vingt kilomètres de Gaspé, donc hors de mon territoire. C'est là qu'intervient le niveau régional. À tous les niveaux, local, régional et national, la gouvernance doit permettre d'éclairer le débat.

La gouvernance transcende l'ensemble des débats sociaux autour de l'acceptabilité sociale. Il faut faire en sorte que cette gouvernance soit appropriée au projet qui est déposé, selon qu'il relève du niveau local ou national, et qu'elle encadre le passage d'un projet privé à un projet collectif. Il y a véritablement acceptation sociale lorsque le projet proposé par le promoteur est porté par l'ensemble de la communauté.

Période de questions

Qu'entendez-vous par coconstruction des projets ? Cela inclut-il la question du financement ?

Stéphanie Prévost : Il y a plusieurs façons de coconstruire un projet. Dans le cas de la mine de Royal Nickel en Abitibi, le promoteur a invité la communauté à donner son avis sur l'étude d'impact en environnement, ce qui a permis d'intégrer des critères qui n'avaient pas été pris en compte initialement. Dans un autre projet minier, qui devait s'implanter sur un territoire utilisé par des Autochtones et des riverains, une étude a été réalisée sur ce que l'on nomme les services symboliques afin de proposer à la

communauté des mesures d'atténuation. Dans le cas de la mine Arnaud à Sept-Îles, cinq personnes du milieu ont avancé des propositions pour adapter une grille d'analyse en développement durable aux problématiques propres au projet. Les balises ont été établies par le promoteur et son consultant dans les deux premiers cas, par la municipalité dans le cas de Sept-Îles.

Est-ce la responsabilité des élus de questionner un projet, ou doivent-ils rester neutres et attendre que le promoteur et les citoyens défendent leurs points de vue ?

Gilbert Scantland : Selon moi, les élus ont la responsabilité d'encadrer le processus sur le plan réglementaire pour atteindre les objectifs de coconstruction, pour faire en sorte que le projet soit collectif. La partie réglementaire est imposée aux municipalités,



elle est imposée au gouvernement et doit être respectée ou s'adapter à la diversité des situations.

Marie-José Fortin : Beaucoup de projets arrivent déjà formatés sur les territoires, il est difficile de les modifier de façon substantielle. Pourtant les instances de gouvernance territoriale se sont dotées d'outils de planification, elles ont souvent développé des stratégies, des visions de développement. Si ces autorités veulent être cohérentes, elles doivent s'appuyer sur cette vision pour aborder tout nouveau projet.

L'acceptabilité sociale peut-elle se réduire à des compensations financières ?

Stéphanie Prévost : Il existe plusieurs perspectives de développement durable : certaines sont axées sur les outils du marché (approches économicistes), d'autres sont plus écologistes, d'autres plus humanistes. Lorsqu'un élu met de l'avant les compensations financières attachées à un projet, il se place dans une perspective de développement durable, mais du point de vue économique. Une démarche de coconstruction doit faire émaner une approche de développement durable propre au territoire concerné.

Marie-José Fortin : En effet, plusieurs visions du développement s'affrontent, plusieurs façons de concevoir le développement, durable, économique, local, etc. Examiner les compensations financières est la façon la plus facile de procéder à une évaluation, mais certains enjeux tels que la santé publique, le paysage ou la qualité de vie ne sont pas monnayables. L'élu ne peut pas négocier seul les montants qui seront versés. Il faut prendre en compte les externalités, c'est-à-dire des coûts qui ne sont pas intégrés au départ et apparaîtront peut-être plus tard. Cela nécessite une expertise spécialisée. Les ministères jouent un rôle important à ce niveau.

Ateliers

Présentation générale

Plus de 120 personnes étaient inscrites aux quatre ateliers proposés durant le Forum sur l'acceptabilité sociale. Dans chaque atelier, une personne était chargée de l'animation, en présence d'une personne-ressource, soit l'un des panélistes de la table ronde d'ouverture. La prise de notes était assurée par des étudiants et chercheurs de l'UQAR.

Étant donné le nombre important de participants, les ateliers ont généralement fonctionné en sous-groupes avec des moments de discussion en plénière. Chaque atelier était introduit par un court texte de cadrage sur le sujet correspondant. Une série de questions étaient ensuite adressées aux participants. Ces textes et ces questions sont repris dans le compte rendu des échanges. Notons toutefois que les questions étaient formulées par les organisateurs pour susciter la discussion. Elles n'ont donc pas nécessairement toutes été prises en compte dans les échanges.

L'objectif des ateliers n'était pas de dégager des consensus, mais d'initier une discussion multiacteurs et multisecteurs, ce qui était en soi inédit, et de faire ressortir l'ensemble des points de vue. On constate que selon les ateliers et les sujets soulevés, il y a tantôt consensus, tantôt certains écarts entre les points de vue mis de l'avant par les participants. Les synthèses des ateliers font état de cette diversité, préalable nécessaire à la poursuite de la réflexion.



Définitions et mesure de l'acceptabilité sociale

Animateur | Jocelyn Pinet

Personne-ressource | Marie-José Fortin

Prise de notes | Raymond Beaudry

NOTE DE CADRAGE

a) Définitions de l'acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale est un terme récent pour qualifier un phénomène qui n'est pas nouveau. Il renvoie généralement à une situation vécue comme problématique, au sens où des projets d'aménagement et de développement ne reçoivent pas spontanément l'appui des populations et font même l'objet de critiques et d'oppositions. Il s'agit souvent de grands projets, introduits par le haut (*top down*) sur les territoires et susceptibles de susciter des changements importants dans le paysage, l'environnement, la qualité de vie, la santé, etc. Les projets peuvent alors provoquer de nouvelles tensions au sein des communautés, ou alors en raviver d'anciennes.

Différentes définitions sont proposées dans la littérature, révélant des approches différentes, tantôt centrées sur les perceptions et jugements d'individus ou de groupes, tantôt sur des processus collectifs de délibération et d'élaboration de compromis. Au-delà de ces particularités, on retrouve tout de même des grands principes généralement partagés :

- 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.

QUESTIONS

- 1- **Comment les acteurs comprennent-ils l'acceptabilité sociale ? Existe-t-il des points de convergence ? Des points de divergence ?**
- 2- **Est-ce que le manque de consensus autour de la définition de l'acceptabilité sociale pose problème ? Si oui, quel(s) problème(s) cela soulève-t-il ?**
- 3- **Comment se compare la notion d'acceptabilité sociale par rapport à d'autres expressions alternatives comme le libre consentement préalable et éclairé (LCPE) ou le permis social d'opérer ?**

Cinq éléments de définition de l'acceptabilité sociale sont avancés par les personnes présentes dans cet atelier :

- 1- Le contexte, caractérisé à un niveau général par le changement social. Une crise peut être à l'origine du processus.
- 2- Le processus d'évaluation cognitive et de mobilisation, compris comme un dialogue entre les parties prenantes dans le cadre d'une tribune permettant la participation. La qualité de ce dialogue se mesure au degré de confiance et de transparence établi entre les parties prenantes.
- 3- La mesure, consistant en dernier lieu à déterminer un seuil d'acceptation ou un point d'équilibre, de tolérance.
- 4- Les conditions, en particulier la bonne foi et la détention de connaissances. La légitimité accordée aux différents acteurs apparaît également comme un enjeu important : quel poids ont-ils dans les décisions ?
- 5- Les résultats et finalités, notamment l'atteinte d'un compromis entre promoteur et collectivité.

Par ailleurs, plusieurs questions sont soulevées au cours des échanges :

- Faut-il aborder l'acceptabilité sociale exclusivement en termes de processus ? L'acceptabilité sociale peut être entendue également comme un résultat, une image prise à un moment donné, ou encore une démarche d'efficacité qui servirait de critère d'évaluation. Certaines personnes présentes à l'atelier proposent de remplacer le terme d'acceptabilité sociale par celui de jugement social.
- Est-il utile de travailler à définir l'acceptabilité sociale si les réflexions ne sont pas prises en considération par les pouvoirs publics ?
- L'inacceptabilité sociale peut-elle être prise en compte ?

b) Mesure de l'acceptabilité sociale

Pour plusieurs, il serait utile de « mesurer » l'acceptabilité sociale des projets. Qu'elle soit de nature quantitative ou qualitative, une telle mesure offrirait des points de référence pour les acteurs impliqués afin de guider leur action et leurs décisions. Or, si l'acceptabilité sociale est un processus sociopolitique traversé par des valeurs, sa mesure pose des défis importants, car le choix d'une méthode est lié au type de connaissances que l'on souhaite acquérir.

QUESTIONS

1- Discutez des forces et des faiblesses des quatre techniques suivantes :

- **Le référendum (et dans une moindre mesure le sondage et l'enquête par questionnaire) ;**
- **L'absence de critique et d'oppositions publiques, parfois considérée comme une forme d'acceptabilité sociale ;**
- **Les entretiens individuels et collectifs menés auprès de différents individus et groupes pour comprendre comment ils interprètent le projet, leurs préoccupations et les enjeux qui se dessinent ;**
- **Le processus de délibération et de concertation.**

2- En connaissez-vous d'autres ? Lesquelles ?

Pour les personnes présentes, l'exercice est limité du fait qu'il n'existe pas de consensus sur la définition de l'acceptabilité sociale. On ne sait donc pas véritablement ce que l'on doit mesurer. Les différentes techniques sont toutefois discutées dans différents sous-groupes.

1- Le référendum (et dans une moindre mesure le sondage et l'enquête par questionnaire)

- Référendum et sondage doivent être distingués. Le référendum marque la fin d'un processus d'acceptabilité sociale et s'inscrit dans une démarche démocratique, lorsque les parties prenantes ne sont pas parvenues à une décision. Le sondage donne quant à lui une image de l'opinion publique à un moment de la situation, sans qu'il y ait eu nécessairement débat.
- La question des limites géographiques est soulevée : sur un projet particulier, quelle communauté est appelée à se prononcer ?

2- L'absence de critique et d'oppositions publiques, parfois considérée comme une forme d'acceptabilité sociale

- L'absence de critique et d'opposition dans les médias n'est pas en soi un signe d'acceptation sociale. Le silence de la majorité est toujours difficile à interpréter. Il peut être le simple reflet d'un manque d'information.
- À l'inverse le phénomène NIMBY (*Not In My Backyard*, en français « pas dans ma cour »), s'il peut servir de mesure de l'acceptabilité sociale, est toutefois insuffisant puisqu'il ne permet pas d'élargir les débats concernant des projets qui relèvent également de la responsabilité nationale.

3- Les entretiens individuels et collectifs menés auprès de différents individus et groupes pour comprendre comment ils interprètent le projet, leurs préoccupations et les enjeux qui se dessinent

- Les entretiens sont surtout utiles pour rejoindre la population et identifier les enjeux. Cette technique ne peut servir à soutenir une décision dans la mesure où l'on a affaire à une pluralité de positions, de surcroît pas toujours exprimées de manière claire et transparente.
- La démarche d'entretiens peut se comprendre selon la formule des trois I : informer, impliquer, ignorer. Selon cette formule attachée à la notion de risque, il faut informer correctement les personnes des risques encourus, prendre en compte celles qui sont concernées par les risques et ne pas laisser les personnes dans l'ignorance d'un risque.
- La personne qui mène les entrevues se doit d'être neutre, ce qui n'est le cas ni du promoteur, ni des élus. En termes de neutralité, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) apparaît comme l'un des acteurs privilégiés pour conduire des entretiens.

4- Le processus de délibération et de concertation

- La qualité des processus de délibération et de concertation dépend des personnes invitées et de la place qui leur est accordée. Toutes les parties prenantes devraient avoir un poids égal.
- La qualité de la concertation dépend également des conditions de son déroulement : partage égalitaire du temps de parole, présentation détaillée du projet par le promoteur, diffusion préalable des documents d'information, langage compréhensible pour des non-spécialistes, mise en place d'un comité et d'indicateurs de suivi.
- Une importance plus grande devrait être accordée à la concertation, par exemple en organisant des débats publics plus fréquents, afin de mieux éclairer les enjeux soumis ensuite à la délibération.

- Les mécanismes de délibération doivent tenir compte de la nature des projets et de l'échelle du territoire concerné.
- Une démarche de concertation exige un effort de mobilisation.



Participation des acteurs : principes et normes de pratique

NOTE DE CADRAGE

Dans sa forme la plus exigeante, l'acceptabilité sociale demande de mettre en place un processus ouvert qui souscrive aux valeurs démocratiques. Ce processus ne peut s'imposer de manière unidirectionnelle par le haut. Il demande de la part des autorités et promoteurs publics et privés une ouverture afin de faciliter la participation des acteurs et de la rendre la plus éclairante possible. Un tel processus de mise en débat peut conduire à remettre en cause le projet, tant dans sa finalité que dans ses formes. En effet, la participation ne conduit pas forcément à l'acceptation.

Acceptabilité sociale et participation publique ne sont pas des synonymes. Selon Pierre André, « [l]a participation publique peut être définie comme l'implication d'individus et de groupes, positivement ou négativement touchés ou intéressés par une intervention proposée (ex. un projet, un programme, une politique) sujette à un processus de prise de décision. »¹ Dans la pratique, la participation prend différentes formes (consultation publique, comité de suivi, table de concertation, comité de cogestion, etc.), où les individus et groupes ont une influence plus ou moins forte sur les décisions qui en découlent.

Au cours des dernières années, on constate l'émergence et la multiplication des processus de participation. En dehors du modèle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) qui peut servir de référence, il existe peu de balises pour encadrer ces processus. Néanmoins, dès 1969, Arstein proposait d'illustrer ces différences à l'aide d'une échelle de la participation : plus on progresse dans l'échelle, plus les exigences sont fortes en termes de partage du pouvoir (schéma).

¹ P. André, avec la collaboration de B. Enserink, D. Connor et P. Croal (2006) « Participation publique : Principes internationaux pour une meilleure pratique », Publication spéciale, Série no 4, Fargo, International Association for Impact Assessment, p. 1.
En ligne : http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4_fr.pdf

L'échelle de la participation selon S. R. Arstein (1969)²



Arstein distingue trois grands niveaux :

- 1- Le premier niveau, l'échelon le plus bas de la communication, n'est pas considéré comme une forme de participation, car jugée insuffisante et pouvant mener à des formes de manipulation.
- 2- Le deuxième niveau est associé à un pouvoir symbolique où la participation est axée sur la circulation de l'information, la consultation auprès de la population et la concertation.
- 3- Le troisième niveau est celui où s'exerce un pouvoir citoyen. La participation prend alors des formes de partenariat entre les associations citoyennes et ceux qui ont des compétences scientifiques, juridiques et politiques, de délégation d'un pouvoir et de contrôle citoyen.

QUESTIONS

1- Quels acteurs devraient participer et comment s'assurer de l'implication des citoyens ? Qui peut reconnaître la légitimité des acteurs à participer ?

Les personnes présentes à l'atelier s'entendent sur le fait que la participation devrait être la plus large possible, incluant les acteurs impliqués (entreprises, fournisseurs), les acteurs affectés (communauté, Autochtones, habitants des quartiers), les acteurs intéressés (Chambre de commerce) et les acteurs neutres (médias, gouvernement).

² S. R. Arnstein (1969) « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners* vol. 35, no 4, p. 217.

Une fois posé ce principe, trois possibilités sont envisagées, sans toutefois que le groupe parvienne à s'entendre sur celle à privilégier :

- Les participants se manifestent sur une base volontaire et autonome. Il s'agit toutefois de veiller à la pluralité des points de vue et de s'assurer de la présence de groupes organisés capables d'élever le débat en présence des experts.
- Les participants sont identifiés par le promoteur, qui pourra chercher de préférence les individus favorables au projet, moins portés à se manifester.
- Les participants sont sollicités ou reconnus par une instance neutre, publique.

Pour les personnes présentes, on peut s'assurer de l'implication des citoyens de différentes manières :

- En fournissant à tous une information claire, accessible et transparente, en amont du projet. L'information peut provenir du promoteur, mais celui-ci ne peut avoir la charge d'éduquer les citoyens : ce rôle est plutôt dévolu aux organismes communautaires. Les séances d'information, mais aussi l'usage d'Internet et des réseaux sociaux permettent d'aller au-devant des personnes concernées par le projet.
- En créant un comité de suivi du projet et de ses modifications, soucieux de rejoindre le plus grand nombre d'individus. La création d'une cartographie continue des acteurs permet par ailleurs de mieux comprendre la dynamique changeante du projet.
- Par une attitude d'ouverture de la part du promoteur, qui doit faire l'effort de connaître son environnement.
- En s'assurant que le processus d'acceptabilité sociale est dirigé par des personnes de confiance.

Selon les participants, les instances pouvant reconnaître la légitimité des acteurs à participer sont les suivantes :

- Une instance neutre et régionale, qui se charge d'établir les critères de légitimité en s'assurant que ceux-ci n'entraînent ni exclusion ni centralisation des décisions. Ce rôle peut être joué par l'État, selon le contexte et les enjeux.
- Un consultant indépendant.
- Quel que soit l'interlocuteur, celui-ci doit être digne de confiance et capable de fournir des informations pertinentes.
- Le promoteur étant partie prenante du projet, il n'est pas souhaitable qu'il soit amené à juger de la légitimité des participants ni qu'il finance la consultation.

2- Selon vos expériences, quelles conditions sont requises en termes de participation pour mener à des consensus solides et des décisions partagées (acceptation ou refus) ?

- Avoir une vision et des objectifs clairs, partager l'information, reconnaître ses erreurs, être cohérent et sincère dans son discours apparaissent comme les conditions initiales d'une bonne participation.
- Les décisions ne doivent pas être prises en amont, mais faire partie du processus de consultation. Si les participants sont invités à s'exprimer sur la réalisation d'un projet, ils doivent aussi avoir la possibilité de le remettre en question. De la même manière, les thèmes abordés lors de la consultation ne doivent pas être tous déterminés d'avance.
- Les participants doivent non seulement avoir accès à l'information, mais à une connaissance de base des enjeux. Cette appropriation de la connaissance peut être alimentée par des débats publics et divers mécanismes et plateformes de consultation en continu, dont l'animation est assurée par une personne neutre.
- Les procédures de participation doivent s'inscrire dans le temps, afin de laisser mûrir la réflexion. Des consultations régulières permettent de soutenir l'intérêt des participants.
- La consultation doit inclure toute décision du promoteur qui concerne une des parties prenantes.

NOTE DE CADRAGE

De nombreux travaux ont mis en évidence des principes fondamentaux et opérationnels pour rendre la participation publique effective. En s'inspirant des principes et des bonnes pratiques recensés auprès de différents organismes internationaux, l'INM a établi avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles huit « règles de l'art » ou conditions à instaurer afin d'assurer la réussite d'un exercice de participation publique.

Publiées dans le Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique en environnement (2013), les règles de l'art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique. Le respect de ces règles est variable et demeure à la discrétion de ceux et celles qui initient la participation publique.

Les huit règles de l'art de la participation publique³

1- Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies

Un mécanisme n'est jamais bon en soi, mais dans son contexte et en fonction des objectifs poursuivis. Les objectifs visés doivent être clairement énoncés et le processus participatif doit être planifié en fonction de ces objectifs. Il faut y allouer les ressources, humaines et matérielles, nécessaires. Le temps est aussi une ressource essentielle, puisque la participation s'inscrit souvent dans la durée.

2- Indépendance

Un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. L'instance doit respecter des règles d'éthique connues de tous.

3- Qualité et accessibilité de l'information

L'information fournie aux participants et participantes d'un exercice de participation publique doit être objective, complète, claire et pertinente. Elle doit aussi être gratuite et facilement accessible. Idéalement, des résumés doivent être disponibles.

4- Accès au processus et diversité de participation

À moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée par le résultat d'une démarche doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée, de même que la diversité des points de vue.

5- Communications adéquates

Le public doit être convoqué et informé dans des délais raisonnables et par des moyens susceptibles de l'atteindre et de l'interpeller. Les participants et participantes doivent recevoir toute autre information pertinente à la compréhension du processus.

6- Clarté des modalités de participation

Les modalités de participation doivent être adaptées au public et au contexte. Elles doivent être claires et connues dès l'annonce de la démarche. Ces règles doivent préciser les personnes qui peuvent participer, le lieu, l'horaire, le processus d'inscription s'il en existe un, l'ordre du jour, la documentation disponible, les modalités d'expression (droits de parole, commentaires, dépôt des mémoires, etc.).

7- Prise en compte de la participation dans la décision

Il est impératif de gérer les attentes des citoyens et citoyennes en précisant d'emblée le degré d'engagement et d'influence qu'ils sont appelés à exercer sur la prise de décision. Les participants et participantes doivent savoir ce que l'on attend d'eux, de quelle manière le résultat de leur participation sera pris en compte par les décideurs, et quels sont les moyens de reddition de comptes prévus.

8- Transparence et suivi

L'instance qui fait participer doit préciser dans quels délais, sous quelle forme et par quels moyens les résultats de la participation du public seront communiqués et de quelle manière un suivi sera assuré.

³ Sources : AmericaSpeaks (www.americaspeaks.org), Association internationale pour la participation du public (www.iap2.org), International Association for impact Assessment (www.iaia.org), Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (www.siffee.org), Organisation de coopération et de développement économiques (www.ocde.org), Union européenne (www.unece.org).

QUESTION

3- En vous référant aux règles de l'art de la participation publique, certains principes et règles vous semblent-ils plus difficiles à mettre en œuvre ? Où se situent les blocages selon votre expérience ?

Les règles de l'art sont acceptées par les participants de tous les milieux. Ceux-ci ont toutefois soulevé les difficultés suivantes qui découlent de leur mise en pratique.

Règle 1- Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies

- Cette règle apparaît comme la plus importante. Elle fixe dès le départ la bonne marche du processus d'acceptabilité sociale, en s'assurant que les mécanismes répondent aux besoins des parties prenantes. Cette règle soulève des enjeux relatifs à l'information et à l'éthique.

Règle 2- Indépendance

- L'indépendance apparaît comme une règle simple à mettre en œuvre : il s'agit de s'assurer que l'information est véhiculée par des personnes de bonne foi et de pouvoir intervenir lorsqu'il y a un conflit d'intérêt ou un problème d'éthique.

Règle 3- Qualité et accessibilité de l'information

- Les participantes et participants déplorent le fait que l'information soit souvent trop technique, complexe et donc difficilement compréhensible, parfois surabondante.

Règle 4- Accès au processus et diversité de participation

- Les interventions doivent être pertinentes et la représentation des parties prenantes diversifiée.
- En termes d'accès, le BAPE est parfois perçu comme un lieu intimidant pour les citoyens et pour les promoteurs.

Règle 5- Communications adéquates

- Cette règle constitue un défi pour certains organismes, particulièrement hors des grandes villes, lorsque la communication doit viser un public élargi. La communication dépend des moyens dont disposent les organismes.

Règle 6- Clarté des modalités de participation, et

Règle 7- Prise en compte de la participation dans la décision

- Concernant les règles 6 et 7, il est important de faire comprendre aux citoyens que les idées et opinions avancées durant le processus ne seront pas toutes retenues.
- Pour certains, l'enjeu repose sur la légitimité des parties prenantes et le nombre de participantes et participants au processus : à partir de combien de personnes la consultation peut-elle être considérée comme représentative ?

Règle 8- Transparence et suivi

- Les personnes présentes à l'atelier s'accordent sur la nécessité de revenir auprès des citoyennes et des citoyens pour les informer de la suite donnée à la consultation.



Gouvernance et Institutions : du local au national

Animatrice | Françoise Guénette
Personne-ressource | Gilbert Scantland
Prise de notes | Mathieu Dormaels



NOTE DE CADRAGE

La notion de gouvernance s'est imposée comme un élargissement du cercle des décideurs, afin de donner plus d'importance à la société civile. Dans ce sens, la gouvernance territoriale peut être comprise comme une réponse à une critique de la logique étatique qui impose par le haut (*top down*) et de façon rigide des mesures et des politiques de développement. Les rôles et la place traditionnels de l'État sont ainsi remis en cause.

Il semble y avoir un consensus sur le fait que l'État ne peut plus décider seul, sans impliquer des acteurs sociaux dans le développement de leur milieu de vie. Les personnes élues, les organismes de développement, les groupes communautaires, les promoteurs, les associations et les groupes d'intérêts sont invités à s'investir dans la recherche d'ententes et de solutions qui soient adaptées à la réalité des territoires et

aux besoins des communautés. De telles démarches se construisent à différentes échelles, du local au national.

Certains paramètres et normes établis (ex. taux d'émission atmosphérique de certains contaminants) permettent de baliser ces dynamiques de négociation. Mais certains enjeux sont encore peu régulés par l'État, même s'ils sont au cœur de l'acceptabilité sociale des projets. Pensons notamment :

- aux impacts cumulatifs ;
- aux effets d'un projet sur la valeur foncière des propriétés ;
- aux impacts sur l'économie territoriale (conflits d'usages, concurrence entre activités productives, niveaux de salaires, etc.) ;
- aux impacts sociaux (qualité de vie, cohésion sociale, répartition inégale des impacts, renforcement d'iniquités, etc.).

Ne relevant pas clairement de la responsabilité des autorités publiques, ces enjeux peuvent faire l'objet de négociations au cas par cas, laissées entre les mains d'acteurs forcément inégaux. En d'autres termes, les autorités exigent que les promoteurs « obtiennent » l'acceptabilité sociale en leur laissant le soin de déterminer les modalités de participation (ordre du jour, calendrier des rencontres, sélection des participants, objets des négociations, etc.) et de résoudre des enjeux complexes et controversés. Une question est alors de savoir de qui relève la régulation de ces enjeux : du promoteur, des élus locaux, des ministères ?

Dans certaines situations, les capacités des institutions territoriales sont encore plus durement mises à l'épreuve. Par exemple, la conjoncture d'austérité, les difficultés économiques chroniques ou la dépendance d'un milieu à une entreprise ou à un secteur d'activité posent toutes des contraintes à la gouvernance territoriale. Certains enjeux et intérêts économiques pèsent lourdement dans les dynamiques de négociation, en particulier dans le domaine des ressources naturelles, de l'énergie et de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, la gouvernance ne peut se substituer à la gouverne de l'État, qui demeure encore apte à légiférer et responsable de veiller au bien commun.

QUESTIONS

1- Quels décisions et enjeux devraient relever de la gouvernance territoriale et lesquels devraient relever du gouvernement central ?

- Les termes posent question : qu'est-ce que la gouvernance ? La gouvernance territoriale ? La gouvernance centrale ? Le territoire relève-t-il du local ou du national, sachant que le premier est imbriqué dans le deuxième ? À quelle échelle la

concertation doit-elle être menée quand, par exemple, des habitants des grands centres urbains se disent concernés par le projet de développement du Plan Nord ?

2- Dans le cas où les intérêts locaux et nationaux ne convergent pas, comment dénouer l'impasse ? Lesquels devraient être privilégiés ? À qui revient-il de faire les arbitrages ?

- L' élu local se trouve souvent en position d'arbitre alors qu'il est partie prenante des projets. Par ailleurs, il ne dispose pas nécessairement des ressources ni des compétences correspondant à ses responsabilités.
- La disparition annoncée des Conférences régionales des élus (CRÉ) est considérée comme problématique dans la mesure où ces instances ont pour fonctions, entre autres, d'encadrer et d'outiller les élus locaux et de soutenir une vision élargie intégrant l'ensemble des territoires régionaux. Le maintien d'une gouvernance au niveau régional est aussi nécessaire pour organiser une consultation interrégionale sur des projets tels que le développement éolien.
- L'État devrait jouer un rôle de « filtre social » pour valider en amont l'intérêt ou la nécessité de certains projets. La fonction plus globale de l'État est d'orienter, d'encadrer et de réguler les projets.

3- Quels espaces de débat devraient être privilégiés pour une réelle gouvernance territoriale ? Quels acteurs devraient être impliqués dans ces lieux de débat ?

- Des structures souples, à tous les niveaux, sont à privilégier : plusieurs lieux d'échanges valent mieux qu'un processus linéaire. Ces structures, telles que des forums locaux et régionaux, devraient permettre aux élus et aux citoyens de travailler ensemble. En effet les élus apparaissent parfois comme isolés, redoutant les contacts directs et peu à l'écoute de la population. Il faut introduire des éléments de démocratie participative dans un système encore dominé par le principe de représentativité.
- On propose la formation d'un comité permanent chargé de porter la parole citoyenne en amont des projets. Il s'agit de valoriser le point de vue des citoyens, souvent de faible poids face à celui des experts. Les recommandations émises par ce comité ou conseil de citoyens seraient rendues publiques.
- On propose la mise en place d'une structure d'aide à la participation citoyenne (aide à la rédaction des mémoires par exemple), ou encore la création d'un espace d'expression spécifique pour la communauté locale, afin d'éviter que la voix des personnes directement concernées par un projet soit étouffée par celle d'autres acteurs. Le manque de moyens financiers, légaux, humains de certains comités locaux est souligné.

- Il apparaît plus pertinent pour certains de s'investir dans les structures existantes afin de les améliorer. On déplore une nouvelle fois la disparition des CRÉ, qui permettraient d'inclure les citoyens dans l'élaboration des orientations plus générales, comme dans les schémas d'aménagement. Les CRÉ devraient être remplacées *a minima* par une structure qui viendrait en aide aux élus dans le cadre de projets requérant l'acceptabilité sociale.
- La communauté territoriale, qui aura à subir les externalités négatives du projet, ou une communauté plus large, préoccupée par le projet, ont chacune leur mot à dire. L'encadrement des débats doit tenir compte de ces différents niveaux d'intérêts.
- On souligne enfin la nécessité de s'inscrire dans le temps, de réfléchir au-delà de l'urgence et de la réaction à certains projets, même si l'urgence est un puissant moteur de mobilisation. Il s'agit également d'assurer une continuité, d'éviter les changements de personne qui brisent les liens de confiance.

4- Dans les institutions locales, comment avancer des alternatives qui soient conformes à un développement durable et aux aspirations des communautés ? Comment harmoniser cela avec les aspirations de la société, avec les intérêts provinciaux ?

- Pour harmoniser les aspirations des communautés avec les intérêts provinciaux, il faudrait connaître les règles fiscales qui déterminent les retombées économiques des projets au niveau provincial.
- En matière d'énergies renouvelables, il est difficile de préparer la transition quand les investissements donnent la priorité au développement des hydrocarbures.

ATELIER 4

Relations entre promoteurs, parties prenantes et communautés

NOTE DE CADRAGE

Les relations entre promoteurs, parties prenantes et communautés sont considérées comme un facteur important dans l'acceptabilité sociale des activités. En ce sens, les relations relevant d'un mode hiérarchisé où les projets sont évalués en vase clos selon les seuls critères de coûts et de rentabilité sont insuffisantes. De nombreux enjeux et préoccupations sociales doivent aussi être pris en compte.

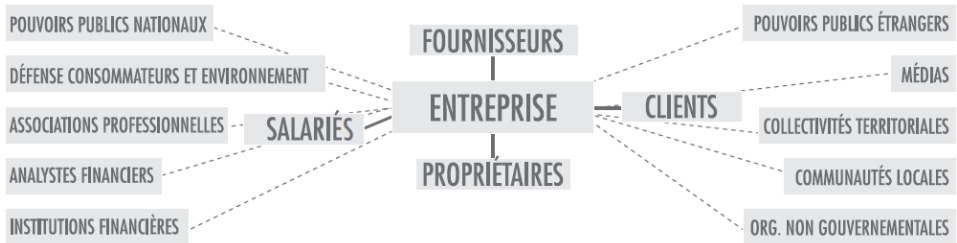
L'acceptabilité sociale exige que les parties prenantes soient considérées comme de véritables acteurs plutôt que comme des sujets recevant passivement de l'information. Il est entendu que les acteurs ont la possibilité d'exprimer leurs attentes et contrepropositions en apportant un éclairage citoyen portant, entre autres, sur des questions juridiques, scientifiques et environnementales.

Issue du monde de la gestion d'entreprise, la notion de partie prenante (*stakeholder*) est dérivée « des termes de *shareholder* ou *stockholder* (actionnaire) »⁴. Il existe plusieurs approches théoriques, et le concept n'est pas unifié. Néanmoins, on s'accorde pour dire que la notion de parties prenantes dépasse largement le cercle des actionnaires pour renvoyer aux groupes pouvant être affectés ou concernés par un projet. Ceux-ci sont très variés, tel que l'illustre le schéma page suivante. Rappelons que l'entreprise peut être tant privée que publique, et peut revêtir plusieurs formes juridiques (coopérative, OBNL, société par actions, etc.).

En réponse à ces attentes et exigences accrues, les promoteurs avancent diverses mesures et pratiques qui impliquent des formes distinctes de participation des parties prenantes, dont les communautés, et qui renvoient à différents engagements pris par le promoteur (des journées portes ouvertes aux comités de cogestion, en passant par les tables de concertation, les campagnes d'information et les codes d'éthique).

⁴ D. Cazal (2011) « RSE et théorie des parties prenantes : les impasses sociopolitiques et scientifiques du contractualisme », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions et pouvoirs*, 1^{er} semestre, p. 8.

Les parties prenantes selon D. Cazal (2011)



Au-delà des mécanismes, le processus de construction de la relation entre un promoteur et un milieu d'accueil demeure complexe. Il relève de dynamiques sociales, culturelles, historiques, économiques, et fait appel à des facteurs tant individuels que collectifs. La qualité de la relation qui s'établit entre les acteurs est cruciale dans toute démarche d'acceptabilité sociale. La fluidité de la communication, l'ouverture, l'accessibilité et la transparence sont des attentes des parties prenantes et des communautés à l'égard des promoteurs, et réciproquement. Or, on observe régulièrement des situations où la communication est rompue, où les positions se polarisent, où les manchettes font état de la perte de confiance des uns envers les autres.

QUESTIONS

En guise d'introduction, il est souligné que le maintien de bonnes relations avec le milieu est essentiel pour les promoteurs qui sont parfois membres de la communauté concernée par le projet. Pour certains, le BAPE est l'instrument le plus adéquat pour faire le lien entre les demandes du public et l'entreprise. Pour d'autres, la multiplication des BAPE depuis une dizaine d'années est le signe d'une dégradation des liens entre les parties prenantes.

Dans la suite de la discussion, les relations prises en compte concernent essentiellement les promoteurs et les citoyens (communautés).

1- Quels grands principes apparaissent essentiels pour instaurer des relations de confiance ? Quelles pratiques sont un frein à la confiance ?

- Certains proposent de retenir les quatre principes proposés dans la Loi sur le développement durable (LDD) : la gouvernance, l'éthique, la responsabilité sociale et le développement durable. Ces principes s'adressent aux entreprises et aux municipalités.

- Des valeurs telles que l'écoute, l'ouverture, l'honnêteté, la transparence, le respect et l'humilité sont mises de l'avant.
- Pour les personnes présentes à l'atelier, les éléments suivants sont également essentiels à l'instauration d'un lien de confiance : une information accessible et identique pour tous ; un processus de consultation clair et structuré avec des acteurs identifiables, dont on peut cerner les rôles et les intérêts ; un dialogue continu ; l'équilibre du pouvoir entre promoteurs et parties prenantes ; le respect des ententes établies.

2- Dans les relations entre promoteurs, parties prenantes et communautés, comment intervenir afin de créer des espaces de discussion qui soient plus égalitaires ?

- Un niveau adéquat d'information est considéré comme un prérequis pour que les citoyens puissent intervenir de manière pertinente dans les espaces de discussion. On déplore par ailleurs le faible taux de participation citoyenne lors des assemblées municipales ou des consultations.
- Entreprendre des discussions demande certaines habiletés et habitudes de communication. Une culture d'échange et de cohabitation respectueuse devrait s'instaurer dès l'école.
- Les déséquilibres de pouvoir, notamment entre État et élus ou entre experts et citoyens, doivent être corrigés.
- Le BAPE apparaît comme un espace de discussion « crédible », à condition d'améliorer le processus. Certains vont jusqu'à parler d'une refonte.

3- Comment les parties prenantes peuvent-elles s'appropriier le projet pour en faire un projet collectif ou encore pour le refuser ?

- Les citoyennes et citoyens doivent s'engager davantage au sein des démarches de consultation s'ils veulent tirer parti d'un projet.
- Trouver des solutions collectives, c'est partager les risques autant que les bénéfices.
- Les entrepreneurs cherchent à se positionner dans une économie internationale soumise à des changements rapides, comme dans le cas du gaz de schiste. Les citoyens estiment quant à eux qu'il ne faut pas développer des projets liés aux ressources énergétiques sans en avoir évalué tous les impacts. Les participants concluent qu'il revient au palier municipal de porter la vision d'avenir du territoire et de le défendre dans le cas de projets liés aux ressources énergétiques.
- Certains considèrent qu'il est difficile de remettre en question un projet, même lorsque celui-ci est jugé très nocif sur le plan environnemental, quand le gouvernement est en position d'investisseur (cas de la cimenterie de Port-Daniel).

D'autres croient au contraire que les mesures d'encadrement actuelles facilitent le blocage des projets. De fait, trop de projets seraient bloqués au Québec.

4- Jusqu'où les promoteurs doivent-ils adapter leurs projets pour répondre aux besoins formulés par les parties prenantes ?

- Certains soulignent que si les entreprises se conformaient à la Loi sur le développement durable (LDD), l'acceptabilité sociale serait atteinte plus facilement. Cependant la Loi édicte des principes, sans obligation pour les entreprises.
- On remarque par ailleurs que les besoins d'une communauté ne se limitent pas aux redevances. Les retombées d'un projet doivent être durables pour la communauté d'accueil.
- Si un projet ne rencontre pas un refus massif, des modifications peuvent être apportées, dans la mesure du possible, pour répondre aux demandes des personnes plus critiques. D'après les promoteurs, il est toujours possible d'adapter les procédés.
- Dans le cas des gaz de schiste, on note que le gouvernement aurait dû fournir plus d'informations au sujet des procédés. Ce manque d'information a suscité des craintes dans la population.



PANEL DE CLÔTURE

Acceptabilité sociale : leçons et perspectives d'avenir



Suzann Méthot est responsable au Québec de la Campagne internationale pour la conservation boréale. Madame Méthot a également été conseillère en développement durable à la société de développement Angus.



Frédéric Krikorian est directeur développement durable, affaires publiques et gouvernementales de Gaz Métro, entreprise pour laquelle il travaille depuis 2005. Après une maîtrise en responsabilité sociale des entreprises à l'Université de Nottingham (Royaume-Uni), il a travaillé chez Gaz Métro au développement de projets d'énergies renouvelables, avant d'occuper ses fonctions actuelles.



Bernard Généreux est directeur-général et secrétaire-trésorier de la municipalité de Val-David dans les Laurentides. Il a été maire de Saint-Prime de 1990 à 2003, puis préfet de la MRC du Domaine-du-Roy et président de la conférence régionale des élus du Saguenay - Lac-Saint-Jean. Monsieur Généreux a également été président de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) durant plusieurs années.



Martin Caron est deuxième vice-président de l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA), après avoir été président de la fédération régionale de l'UPA de la Mauricie. Impliqué dans le syndicalisme agricole depuis 1987 et membre fondateur du bureau d'études Envir-Eau-Sol, monsieur Caron est propriétaire d'une ferme laitière, céréalière et forestière.

Les sujets abordés aujourd'hui en ateliers vous paraissent-ils pertinents ?

Bernard Généreux : La gouvernance est un enjeu incontournable, objet de questionnement et de redéfinition. Je dirais même qu'il y a une crise de la gouvernance dans nos territoires en général, l'acceptabilité sociale étant une préoccupation omniprésente, bien qu'inégalement partagée par les parties prenantes. La notion d'acceptabilité sociale vient bousculer la notion même de développement, autant du côté des élus que du côté des citoyens. L'enjeu du développement doit être revu dans ce contexte particulier.

Suzann Méthot : Le mot « processus » est revenu de manière récurrente au cours de cette rencontre. Le développement durable demande à ce qu'on fasse les choses autrement. Il en va de même avec l'acceptabilité sociale : les processus doivent être revus. Pierre Batelier, ici présent, soulignait dans l'un de ses textes que toutes les oppositions se manifestant actuellement face aux grands projets étaient sans doute les signes d'une crise politique, une crise dans la façon de prendre les décisions, à tous les niveaux de gouvernement. Nous devons manifestement revoir nos modes de décision. Nous ne sommes pas seuls à réfléchir à des pistes de solution, certaines initiatives actuelles au Québec peuvent nous amener à nous remettre en question.

Frédéric Krikorian : L'idée de crise me semble importante. L'État et les pouvoirs publics, soit les instances neutres normalement chargées de poser un cadre et de s'assurer que les choses se font correctement, se sont un peu placés en marge du débat. Certains citoyens décident alors, légitimement, d'intervenir sur les sujets qui les concernent. De leur côté, les entreprises qui veulent développer un projet ne savent pas sur quel cadre s'appuyer ni sur quels critères le projet sera accepté ou refusé. Cette situation devrait être analysée et mise à profit pour redéfinir les rôles de chacun. Quel devrait être le rôle de l'État ? À quel niveau ? Les gens sont parfois surpris d'entendre que ce sont les entreprises qui demandent un cadre, des règles, un rôle plus important de l'État. Au final, nous avons tous intérêt à nous doter de mécanismes clairs, connus des citoyens et des promoteurs de projets.

Martin Caron : Dans le domaine agricole et agroalimentaire, on occupe plusieurs positions : on réclame des consultations, mais d'autre part on cherche à se développer en tant qu'entreprise. D'après mon expérience de la consultation, le grand défi se situe au niveau de l'engagement de l'élu et de la participation. Concernant l'acceptabilité sociale, je m'attendais à ce que les discussions d'aujourd'hui aillent plus loin, du côté de l'alimentation. Il me semble que l'on devrait développer une vision dans ce domaine, une politique qui donne un cadre au niveau de la société québécoise.

Suzann Méthot : Parlant de processus, je voudrais décrire rapidement une expérience de consultation menée au Nunavik. Les leaders des communautés inuit souhaitaient adresser une proposition au gouvernement. Ils l'ont soumise au préalable à la population, qui l'a rejetée par référendum. Ce rejet a entraîné une importante remise en question de la part des leaders, qui ont décidé de s'engager dans une vaste consultation auprès de la population. Appelée Parnasimautik, cette consultation menée pendant deux ans a permis d'interroger chacune des quatorze communautés de la région sur ses intérêts et ses préoccupations concernant l'avenir. On trouve en ligne le rapport de consultation et tout ce qui a été dit au cours de la démarche, ainsi que le plan découlant de ces consultations, leur Plan Nord à eux : le plan Nunavik.

À travers le Plan Nord, le gouvernement du Québec a tenté d'imposer une démarche, un plan à l'ensemble des régions concernées. Les leaders du Nunavik savaient que la population devait être consultée, faute de quoi le plan ne passerait pas. C'est peut-être ainsi que nous devons procéder au Québec. Mais cela prend du temps, et les mandats des élus n'ont qu'une durée de quatre ans.

Bernard Généreux : La crise peut être mise à profit pour revoir nos modèles, élaborer une nouvelle vision du développement, notamment dans les régions dont l'économie est traditionnellement fondée sur les ressources naturelles. Les citoyens veulent à présent participer, définir le développement, se l'approprier, l'influencer. Si les décisions sont prises par les élus municipaux, elles doivent de plus en plus s'appuyer sur un consensus social. Or les élus sont mal préparés à cette nouvelle façon d'anticiper, d'accompagner le développement plutôt que de le définir. On parle de concertation depuis des années, mais il ne s'agit plus de se concerter entre élus, il faut se concerter avec le milieu, avec les citoyens. Il faut prendre la mesure de ces transformations dans la gouvernance.

Frédéric Krikorian : Certains projets suscitent des débats qui concernent finalement le développement de tout un secteur. Pourquoi ne pas commencer par organiser une réflexion collective sur le développement de tel ou tel secteur, et juger ensuite les propositions des promoteurs ? Avoir une vision, un plan plus large, permettrait de procéder à certains arbitrages en amont, sur la base d'une compréhension commune de ce que l'on souhaite réaliser. Au-delà du processus, il s'agit de savoir dans quelle direction on souhaite aller. On fait peut-être les choses à l'envers, ce qui ne bénéficie ni au promoteur, ni aux communautés.

Martin Caron : Il faut s'entendre aussi sur certains enjeux. La population mondiale augmente chaque jour et atteindra 10 milliards d'habitants en 2050, ce qui entraîne bien sûr une pression sur les terres agricoles. Au Québec, nous disposons de seulement 2 % de terres agricoles pour nourrir notre population. Pour assurer la pérennité de cette

agriculture, il faut appliquer les règles du développement durable. Je parle en connaissance de cause : ma terre est mon premier outil de travail. J'en prends soin, d'autant plus que je l'ai reçue de mes parents, et que mon fils souhaite la reprendre. La population doit également être engagée afin de faire des choix cohérents.

Suzann Méthot : Certaines occasions ont été manquées : je pense au cas du Plan Nord, qui concernait principalement quatre grandes régions, soit les deux tiers du Québec. L'idée de départ, à savoir réunir autour d'une même table différentes parties prenantes dont des Autochtones, était inédite. Cependant la population n'a pas été sollicitée. De ce fait, des engagements pourtant louables concernant la protection de l'environnement n'ont jamais été acceptés par certains. Les élus régionaux et municipaux ont là une grande responsabilité : aucun ne s'est adressé à ses citoyens pour les informer de ce qui se disait aux tables de consultation et pour entendre leur point de vue. Espérons que le Plan Nord 2.0 permettra de corriger cette erreur, en tenant compte des propositions faites aujourd'hui.

Bernard Généreux : L'intelligence collective, la compétence de nos citoyens (qui en savent souvent bien plus que les promoteurs), n'est pas suffisamment intégrée dans la réflexion et dans la définition des projets. Il faut à présent se doter de mécanismes permettant un accompagnement à la hauteur de nos ambitions, car pour développer le Québec, l'approche en silos ne fonctionne plus.

Frédéric Krikorian : Le défi est grand pour les entreprises, car il n'est pas dans leur nature de lâcher prise, de développer une certaine sensibilité au milieu. Pourtant je reconnais que pour améliorer son projet, un promoteur doit être capable de s'ouvrir, plus et mieux, aux connaissances que les habitants ont de leur localité. Il faut passer au stade de la coconstruction, même en amont du projet. L'expérience montre que les projets sont meilleurs lorsque l'on procède ainsi.

Si cela fonctionne, pourquoi ne le fait-on pas ?

Bernard Généreux : C'est une question de moyens et de pouvoir. Malheureusement notre gouvernement n'envoie pas de signaux dans ce sens. Les projets sont plutôt définis de haut en bas, alors que l'acceptabilité sociale implique une approche *bottom-up* (de bas en haut). Or comment relever ce défi si l'on donne moins de moyens aux territoires pour leur propre développement ? Le changement viendra grâce à la mobilisation de la base, car si l'on attend que ce modèle vienne d'en haut, on risque d'attendre longtemps.

Suzann Méthot : Selon moi, l'abolition des Conférences régionales des élus (CRÉ), des Centres locaux de développement (CLD), des Corporations de développement économique communautaire (CDEC), peut représenter une opportunité pour les

citoyens de déterminer quels seront les nouveaux modes de concertation en région, entre autres dans les municipalités et les Municipalités régionales de comté (MRC). De la même manière, la révision de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) peut être l'occasion pour la population de se prononcer sur les processus de décision et d'envisager de nouvelles institutions favorisant la participation démocratique.

Bernard Généreux : Une grande partie de la solution viendra de nos écoles. Le Québec possède un réseau universitaire assez bien déployé sur le territoire. En Abitibi, au Saguenay, en Mauricie, dans le Bas-Saint-Laurent, partout des réflexions sont menées sur le développement régional. Pourquoi ne pas mettre ce réseau à contribution pour redéfinir notre modèle ?

Martin Caron : Il faut se doter d'un projet de société, établir nos priorités en tant que Québécois. On pourra alors, par la suite, chercher l'engagement au niveau de la population. Mais j'ai le sentiment que nous sommes sur la bonne voie. Nous avons traité dernièrement un dossier concernant la vente de 200 hectares de terres agricoles. La population s'est mobilisée en faveur des producteurs afin qu'ils continuent à cultiver, ou bien pour des considérations de paysage. Un producteur ou une organisation a besoin de l'appui de la population pour avancer, et parfois pour pousser les élus à réaliser certains changements ou compromis.

Frédéric Krikorian : Nous sommes à un point de bascule, où certaines normes vont prendre le pas sur d'autres et être davantage formalisées. Les normes sociales sont souvent en avance sur le cadre réglementaire qui lui, doit s'adapter à l'évolution de la société. Certaines conventions commencent à s'établir, même si elles n'ont pas nécessairement été transférées au niveau des lois ou des règlements. Tout cela est en train de se mettre en place, et ce sera une bonne chose pour tout le monde d'évoluer dans un cadre plus clair. Cela rassurera notamment les entreprises qui n'aiment pas le risque.

Pour conclure, je vous invite à vous transporter en 2025 et à imaginer comment le Québec aura alors évolué en matière d'acceptabilité sociale.

Suzann Méthot : Nos gouvernements auront compris que leur rôle est de nous représenter : ils auront pris la peine d'aller chez moi, dans ma région, dans ma ville, me demander ce que je souhaite et auront pris des décisions tenant compte de mes intérêts.

Frédéric Krikorian : L'État sera plus impliqué, et nous serons capables de faire travailler ensemble les promoteurs et les communautés de manière à ce qu'une proposition privée devienne un projet public.

Bernard Généreux : Il faut prendre le temps de s'écouter et d'intégrer les contributions de chacun. Il faut abandonner le modèle du développement par les redevances. Le développement ne se réduit pas à une course aux redevances.

Martin Caron : L'essentiel pour les générations futures est d'avoir un projet de société, dans lequel la population ne sera pas un simple spectateur mais un acteur important.



Textes inédits

L'acceptabilité sociale en crise d'adolescence ? Vers une compréhension partagée de l'acceptabilité sociale

Par Julie Caron-Malenfant⁵, directrice générale adjointe, Institut du Nouveau Monde

1- Les défis de l'acceptabilité sociale

Alors qu'on constate la multiplication des nouvelles renvoyant à la sacro-sainte acceptabilité sociale, que les gouvernements, les entreprises, les écologistes et les citoyens prétendent tous être à sa quête et que se multiplient les projets abandonnés ou retardés à cause d'elle, l'acceptabilité sociale semble vivre une véritable crise d'adolescence.

Selon le langage des chercheurs, la notion n'est pas encore stabilisée. Elle fait encore l'objet de travaux sur sa nature même. Pendant ce temps, sur le terrain, la réalité force les acteurs⁶ à jongler avec l'acceptabilité sociale en tentant d'en faire une notion opérationnalisable, voire même mesurable, malgré l'absence d'une définition commune et partagée. Cela donne lieu d'une part à des innovations plus ou moins heureuses selon les circonstances, mais aussi à des confrontations sur le fond tout autant que sur la forme que doit prendre l'acceptabilité sociale. Les expériences terrain ont un effet déterminant sur l'appropriation de la notion par les divers acteurs concernés. En effet, chaque projet, qu'il s'agisse d'une politique publique ou d'une infrastructure majeure, offre un potentiel d'apprentissage collectif, en même temps qu'il peut contribuer à accroître le cynisme des uns et des autres. Dans ce contexte, une

⁵ Mme Caron-Malenfant est diplômée en administration des affaires (1998). Elle détient également une maîtrise en science politique (2002) et une attestation de deuxième cycle en gestion du développement économique urbain (2014). Mme Caron-Malenfant possède 15 ans d'expérience en développement local et participation publique. Elle a contribué à la réalisation de plusieurs études stratégiques et plans de développement au Mexique et sur le territoire québécois. En outre, elle a une expertise enviable en matière de concertation et de participation des parties prenantes dans des processus consultatifs et décisionnels sur des enjeux de développement durable du territoire, de ressources naturelles, de culture et d'affaires publiques. Elle est coauteure du Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action (Éditions DPRM, 2009).

⁶ Par acteurs, nous faisons référence à tous les individus, groupes ou représentants, privés ou publics, incluant les citoyens affiliés ou non-affiliés, qui interagissent dans des dossiers où il est question d'acceptabilité sociale.

chose est sûre : l'acceptabilité sociale donne du fil à retordre à tous, sans exception, du promoteur au citoyen, en passant par l'État.

Au cours des 12 dernières années, l'Institut du Nouveau Monde (INM) a eu l'occasion de documenter le phénomène de l'acceptabilité sociale, tout autant qu'il a été le témoin privilégié de ses effets sur les communautés lors de nombreuses consultations publiques sur des sujets sensibles, controversés même, qu'il a animées ou auxquelles il a pris part comme observateur⁷. C'est d'ailleurs la volonté de favoriser le partage croisé d'expériences et de connaissances qui a motivé l'organisation du Forum sur l'acceptabilité sociale (ci-après le Forum) en collaboration avec l'Université du Québec à Rimouski (UQAR).

Préalablement au Forum, l'INM a réuni un groupe d'une vingtaine d'acteurs⁸ de tous les horizons qui l'a aidé à identifier les défis de l'acceptabilité sociale. C'est d'ailleurs autour de ces défis que le programme de l'événement a été construit : définitions et mesure de l'acceptabilité sociale ; participation des acteurs : principes et normes de pratiques ; gouvernance et institutions : du local au national ; relations entre promoteurs, parties prenantes et communautés.

Les idées développées ci-dessous ne visent pas à faire le point sur l'état de la connaissance pour chacun des défis, puisque ce travail a déjà été entamé dans le cahier du participant du Forum⁹ et repris dans les actes. Il ne s'agit pas non plus de relater les résultats des ateliers : c'est l'objet de la présente publication. Il s'agit plutôt, à partir des contenus du Forum, de livrer quelques observations et pistes de réflexion qui sauront contribuer à faire avancer les idées et les pratiques entourant l'acceptabilité sociale.

⁷ Notamment à titre d'organisateur et d'animateur de la Conversation publique sur l'avenir minier du Québec (2012), des Rencontres d'information et d'échange sur le plan de réalisation du Comité de l'évaluation environnementale sur les gaz de schiste (2011), ou à titre d'accompagnateur de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles en matière d'acceptabilité sociale dans le dossier Mine Arnaud, et finalement auteur de nombreux écrits à ce sujet (www.inm.qc.ca).

⁸ Parmi ces acteurs, on retrouvait des représentants du Gouvernement du Québec, du milieu municipal, des syndicats, des groupes écologistes, des chercheurs, des aménagistes, des consultants, des promoteurs publics et privés.

⁹ Le cahier du participant est disponible dans la section « Documentation » du site web du Forum : <https://inm.qc.ca/blog/forum-as/>

2- Les bonnes nouvelles

Si l'adolescent qu'est l'acceptabilité sociale donne du fil à retordre, il faut se réjouir de constater que des consensus se dégagent autour de quelques grands principes, principalement pour mettre en lumière la difficulté de les mettre en pratique. En effet, dans l'absolu, on reconnaît l'importance du respect des règles de l'art de la participation publique (malgré la difficulté de les mettre en application), de la question cruciale de la légitimité des acteurs (cependant, qui a voix au chapitre ? qui peut convoquer les acteurs ? qui peut établir cette légitimité ? et comment ?), de la nécessité de se doter d'une définition et de mesurer l'acceptabilité sociale (comment mesurer, sans équivoque, ce phénomène si difficile à saisir ?), ainsi que sur l'importance de l'intervention d'un tiers neutre (même si l'interprétation de la neutralité s'étend d'un consultant embauché par un promoteur à un organe public autonome) et l'accès à l'information nécessaire pour satisfaire l'impératif de transparence (malgré des conceptions différentes de la transparence).

3- La difficile épreuve du terrain

À l'heure actuelle, les limites de ces principes précédemment évoquées rendent difficile le test de la réalité. En effet, l'application concrète de la notion d'acceptabilité sociale dévoile des divergences d'opinions apparentes.

Pour un promoteur qui doit démontrer l'acceptabilité sociale de son projet aux autorités gouvernementales pour obtenir son permis d'activité, la définition importe beaucoup moins à court terme que la façon dont il peut mettre en place les conditions pour l'obtenir et démontrer, hors de tout doute, qu'il l'a obtenue ! C'est aussi ce que s'évertuent à faire, à l'inverse, les opposants à un projet : démontrer que l'acceptabilité sociale n'est pas au rendez-vous, mesure à l'appui si possible. On assiste alors à la multiplication et à la sophistication des processus de participation mis en place par les promoteurs, laissant se profiler à l'horizon des écueils, dont les deux décrits ci-dessous.

3.1- Des espaces de négociation privés...

D'une part, on assiste, au nom de l'acceptabilité sociale, à la mise en place de processus de négociation privés en vue d'atténuer les impacts d'un projet dans une communauté. C'est ainsi que le gouvernement exige des promoteurs qu'ils mettent en place des dispositifs dits d'acceptabilité sociale, mais n'offre encore aujourd'hui aucun cadre de référence sur ce que doivent contenir ces dispositifs. Cette absence de cadre de référence laisse alors de la place aux arbitrages. Les promoteurs sont en quelque sorte laissés à eux-mêmes, même si parfois ils peuvent bénéficier du soutien de certains acteurs de la communauté, tantôt des élites locales, tantôt de la communauté d'affaires, des syndicats, des travailleurs ou de citoyens. Ils convoquent des parties

prenantes, triées sur le volet ou non, entreprennent avec elles des actions de négociation ou de concertation. Parfois, ils impliquent les citoyens par des assemblées d'information ou de consultation, ou par d'autres dispositifs de participation, dans le but de les informer sur le projet et d'entendre leurs préoccupations. Les citoyens, quant à eux, se retrouvent parfois démunis, désorientés ou intimidés par ces invitations à des rencontres, des séances ou des ateliers. Quelle différence entre cette rencontre et l'assemblée d'information organisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ? Serai-je en mesure de bien comprendre l'information qui m'est présentée et de m'exprimer clairement devant le promoteur et mes concitoyens ? Aurai-je le temps de m'y préparer adéquatement ? Même bien préparé et outillé, quel sera l'impact de ma participation sur la décision ? D'autres citoyens se mobilisent et, parfois, mettent en place des processus parallèles, boudant ceux des promoteurs. Somme toute, le dialogue est souvent difficile à établir et à maintenir. À la fin des processus initiés par les promoteurs, la reddition de comptes demeure à géométrie variable. De manière générale, elle est orientée vers l'entité responsable de l'émission des permis. Aussi, les promoteurs démontrent au gouvernement qu'ils ont investi beaucoup d'efforts dans la recherche de l'acceptabilité sociale, livrent un bilan des démarches, dévoilent les engagements pris publiquement envers la communauté et présentent, parfois confidentiellement, leurs réponses ou leurs solutions à des enjeux soulevés par leur projet.

Si les processus mis de l'avant par les promoteurs ont certes de nombreuses qualités, ils ont également des défauts. Outre la question de la légitimité des acteurs, du contexte de négociation, des moyens à la disposition de chaque partie prenante pour participer ou de l'information disponible, il y a le problème encore plus préoccupant que ces processus ne sont pas en mesure d'accueillir et de répondre adéquatement à plusieurs problématiques associées directement ou indirectement aux projets : enjeux de santé publique, impacts cumulatifs dans un périmètre donné, valeur foncière des propriétés, effets pervers sur le marché de l'emploi local, offre d'infrastructures et équipements publics pour répondre à l'arrivée du projet, etc. Ces enjeux sont fréquemment évacués de la discussion, en partie parce que les promoteurs ne sont pas en position d'y répondre. De surcroît, on constate que les élus locaux, le palier de représentation électorale le plus rapproché du citoyen, ne sont pas outillés pour y faire face ou n'ont tout simplement pas l'autorité pour y réagir. C'est notamment le cas de grands projets, où ce ne sont pas les élus locaux, mais bien les autorités ministérielles qui sont interpellées.

Autre limite des processus mis en place, localement le plus souvent, par les promoteurs : la capacité d'accueillir les interventions des acteurs qui se situent à une autre

échelle que celle du projet, soit les acteurs régionaux, nationaux, voire internationaux. Que faire avec eux ? Simplement les ignorer ? Quel est le coût associé à la perte d'information qu'ils peuvent apporter ? Quelle est la valeur de leur contribution ? Doit-on seulement prêter l'oreille aux groupes et chercheurs favorables au projet, mais ignorer les critiques ? Bref, la question de la légitimité se pose ici également. Certes, l'aire d'influence d'un projet est rarement limitée à son aire géographique, mais nous n'avons pas encore trouvé le moyen d'en tenir compte de façon constructive.

3.2- ... en marge de l'arène démocratique

D'autre part, et conséquence du premier écueil (des espaces de négociation privés), on voit l'acceptabilité sociale évoluer de plus en plus en dehors de l'arène démocratique dans laquelle on s'attend habituellement à ce que s'inscrivent les réflexions référant à des choix de société, comme c'est souvent le cas dans les dossiers où l'acceptabilité sociale entre en jeu. (Voulons-nous recevoir dans notre quartier une école pour nos enfants ou préférons-nous conserver notre parc à chiens ? Voulons-nous exploiter les ressources dont nous disposons, et si oui, à quelles conditions ? Quelle politique énergétique nous permettra de répondre à nos besoins présents et aux défis que nous réserve l'avenir ?) Devons-nous nous inquiéter de ce phénomène ? Des travaux portant sur le secteur minier, plus spécifiquement sur les ententes sur les répercussions et les avantages (ERA), mais dont les constats peuvent également trouver écho dans une foule d'autres domaines et dans d'autres juridictions, concluent que :

« (...) la création de régimes de justice négociée dans l'espace de négociation compagnies-communautés est reliée, comme nous l'avons constaté, à divers facteurs, à commencer par l'absence sélective de l'État. [...] Par ailleurs, le fait de valoriser principalement les mécanismes créés de manière négociée dans le cadre des relations entreprises-communautés implique aussi que l'on tend à faire de plus en plus reposer la légitimité des projets miniers sur le seul espace contractuel [...]. »¹⁰

Or, « la légitimité des projets miniers doit également pouvoir reposer sur une base officielle et non seulement contractuelle, faute de quoi elle pourrait être constamment remise en question »¹¹. C'est cette base officielle qui fait encore défaut au Québec, et il

¹⁰ M. Laforce, B. Campbell et B. Sarrasin (dir.) (2012) « Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partir de l'expérience canadienne », Presses de l'Université du Québec, p. 259.

¹¹ *Id.* p. 260.

il y a lieu de s'interroger sur le rôle des acteurs publics dans l'établissement d'un tel fondement.

Nous n'avons pas eu l'occasion d'approfondir le sujet, encore moins d'y répondre, lors du Forum de mars 2015. En réalité, la question du rôle de l'État se pose et mérite réflexion, d'autant plus que sur le terrain, les remises en question de la légitimité des projets sont aujourd'hui légion et contribuent à élargir la fracture sociale qui s'observe dans de nombreuses communautés, voire entre des grands groupes d'intérêt d'envergure nationale. Est-ce que le Chantier sur l'acceptabilité sociale du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, qui doit conduire à une consultation publique à l'automne 2015, apportera des réponses ?

4- Les grands oubliés

Si l'acceptabilité sociale évoque la promesse d'un développement harmonieux et bénéfique pour les communautés et les acteurs économiques, dans un environnement sain, il y a lieu de se demander, en 2015, quel rôle doivent jouer les citoyens et les élus locaux dans son obtention.

4.1- Les citoyens

Lors des événements organisés sur l'acceptabilité sociale depuis les dix dernières années, incluant le Forum de mars 2015 dont il est question ici, nous retrouvons en général des parties prenantes et des professionnels d'horizons variés qui viennent débattre du sujet. Des citoyens non-affiliés, il y en a peu. Le citoyen est tantôt enseignant, chauffeur, gestionnaire, entrepreneur, bref, il doit gagner sa vie et exerce sa citoyenneté plus ou moins activement, et plus ou moins consciemment, en dehors de son travail. Ce qui est préoccupant, c'est qu'on craint une sous-représentation des citoyens non-affiliés dans l'ensemble des processus de participation dits d'acceptabilité sociale. Cela laisse le terrain libre pour les groupes organisés représentant une pluralité d'intérêts, qui occupent l'espace public mis en place pour le débat. Ces mêmes groupes prétendent parfois représenter l'opinion des citoyens, ou d'agir de façon bienveillante à leur égard. Mais où sont les citoyens lorsque l'acceptabilité sociale est à l'ordre du jour ?

Sans diminuer l'importance du rôle que jouent les groupes d'intérêt, peu importe leurs points de vue sur un projet, ils n'ont pas d'autre légitimité que celle qu'ils ont et ne sont pas représentatifs de tous les citoyens. D'aucuns prêtent aux citoyens des intentions : ils ne s'intéressent à rien, ils sont mal informés, ils ne comprennent pas les enjeux. Ou au contraire, s'ils ne participent pas, c'est qu'ils sont d'accord, qu'ils forment la majorité silencieuse qui appuie le projet, qu'ils se manifesteraient s'ils avaient quelque chose à perdre. Sans juger de la validité de ces affirmations, on peut néanmoins mettre en

garde contre les généralisations du genre, puisque les citoyens ne forment pas un groupe homogène qui adhère volontairement et consciemment à une pensée unique dominante. Pas plus que les gens d'affaires ou les écologistes ne parlent que d'une seule voix. Il y a lieu de s'interroger sur la place qu'occupent réellement les citoyens non-affiliés dans les processus mis en place, en principe, pour eux. Est-ce que les mécanismes existants sont adéquats ? Qu'en pensent les principaux intéressés ?

4.2- Les élus locaux

Quant à la place des élus locaux, quelle est-elle lorsque l'acceptabilité sociale se dessine comme un enjeu incontournable d'un projet sur leur territoire ? Le conseil municipal est souvent le point de chute du citoyen inquiet. Les élus sont perçus comme les dépositaires de l'autorité de l'État, et on attend d'eux qu'ils agissent en fonction du bien commun et des intérêts de la communauté. Or, comment peuvent-ils procéder aux arbitrages entre les besoins et les priorités des uns et des autres ? Et comment, en tant que promoteur du développement économique de leur territoire, se porter garants de l'acceptabilité sociale des projets qui s'y développent ? Nous avons entendu, depuis plusieurs années, de nombreux élus locaux exprimer leur désarroi face à des situations conflictuelles où l'acceptabilité sociale n'est pas au rendez-vous. Si certains élus se sentent investis d'une légitimité pour prendre des décisions au nom de leurs concitoyens sans les consulter, de plus en plus d'élus conviennent qu'ils ont un rôle à jouer dans l'animation d'un débat public. Toutefois, ils ne sont pas certains de la place qu'ils devraient prendre pour remplir leur mandat de représentation adéquatement. Il s'agit là d'un questionnement bien légitime et d'une invitation à les accompagner pour y répondre.

5- Quelle ambition pour le Québec ?

Les chercheurs poursuivent leurs travaux en vue d'éclairer la notion de l'acceptabilité sociale. Le Gouvernement mène un chantier qui, espérons-le, conduira à une forme d'encadrement des pratiques non seulement dans le domaine de l'énergie et de la forêt, mais pour l'ensemble des projets d'intérêt public. Les acteurs sur le terrain continuent d'innover et de mettre en pratique des approches sensibles aux préoccupations des acteurs du milieu. Divers groupes d'intérêt, représentant autant des acteurs socioéconomiques que des citoyens, entament et approfondissent leurs réflexions et tentent d'améliorer leur capacité d'intégrer cette notion dans leurs activités. Il est souhaitable de maintenir le lien de communication entre tous ces acteurs, comme cela a été rendu possible lors du Forum. La rencontre des idées, bien qu'elle puisse s'avérer confrontante sur le coup, est utile et nécessaire dans l'établissement d'une compréhension commune et partagée de l'acceptabilité sociale. Espérons que les quelques pistes de réflexion présentées ici pourront inspirer d'autres

échanges comme ceux qui ont eu lieu au cours du Forum. Le chantier gouvernemental fournira aussi matière à discussion. Dans tous les cas, c'est du dialogue, de l'écoute et de l'ouverture aux idées que surgiront les clés qui déverrouilleront la voûte de l'acceptabilité sociale et qui lui permettront de sortir de sa crise d'adolescence !



Au-delà des idées reçues, l'acceptabilité sociale comme fenêtre pour coconstruire le développement des territoires ?

Par Marie-José Fortin et Yann Fournis¹², professeurs, Université du Québec à Rimouski

Issu du discours opérationnel, le vocable d'acceptabilité sociale est entré dans le milieu institutionnel pour être rapidement repris dans le monde académique. De fait, la production scientifique est aujourd'hui abondante autour de cette notion dont la définition, comme l'indiquait Julie Caron-Malenfant, n'est pas encore « stabilisée » (cf. Table ronde d'ouverture).

Certes, on ressent l'urgence de traduire cette notion dans des pratiques, voire des normes plus opératoires. Mais la mise en œuvre axée sur les pratiques et procédures (qui ? comment ? quand ?) peut-elle faire l'économie d'une réflexion préalable plus substantielle sur les raisons de leur adoption (pourquoi ?) ? Plus largement, nous pensons qu'il y a lieu de mieux comprendre les demandes et les processus sociaux sous-jacents aux débats actuels et qui sont envisagés en termes d'acceptabilité sociale. C'est là la perspective que nous empruntons depuis nos premiers travaux sur la notion, en tentant de mettre à distance les idées reçues et postulats implicites. Un tel travail de déconstruction peut sembler futile à ceux qui sont pressés d'agir, pourtant les contestations récurrentes ces dernières années nous incitent plutôt à poursuivre sur cette voie.

Dans la première partie du texte, nous mettons à plat cinq grandes idées reçues au sujet de l'acceptabilité sociale, issues tant du monde de l'action que de celui de la recherche. Il est encourageant de noter que plusieurs d'entre elles ont été abordées directement lors du Forum sur l'acceptabilité sociale, signe que de plus en plus

¹² Marie-José Fortin, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, et Yann Fournis sont tous deux professeurs au département Sociétés, territoires et développement de l'UQAR. Respectivement géographe-aménagiste et politologue, ils ont mené divers travaux conjoints sur l'acceptabilité sociale, en lien avec les filières de l'énergie éolienne et du gaz de schiste. On peut lire leurs réflexions et résultats de recherche dans divers ouvrages et revues scientifiques, dont : *Sciences du territoire II* (2014, PUQ), *Natures Sciences Sociétés* (2014), *Participations* (2015), *Vertigo* (à paraître), *Politique et Sociétés* (à paraître). Plusieurs sont également disponibles en ligne (cf. www.uqar.ca/developpement-territorial) ou sur demande (marie-jose_fortin@uqar.ca ; yann_fournis@uqar.ca).

d'intervenants et d'acteurs sociaux sont vigilants et ouverts à revoir certains cadres de pensée, et à adapter leurs modes d'action en conséquence.

Parmi les grands changements possibles, les débats actuels autour de l'acceptabilité sociale pourraient offrir l'opportunité de penser autrement la mise en place de grands projets présentés au nom du développement. Il s'agirait notamment de les articuler, bien en amont, aux réalités des territoires, obligeant à penser et travailler sur le temps long, en prenant la pérennité des communautés comme horizon de référence. Cette perspective est développée dans la deuxième partie du texte.

1- Quelques idées reçues au sujet de l'acceptabilité sociale

1.1- Le conflit est un signe de dysfonctionnement et doit absolument être évité

Les images qui viennent spontanément en tête lorsque l'on évoque l'acceptabilité sociale sont souvent celles montrant des conflits sociaux : réunions publiques houleuses, démonstrations dans la rue, manifestants mécontents. Un peu paradoxalement, la notion est utilisée pour reconnaître une situation d'inacceptation, en d'autres termes pour dire ce que l'on n'a pas.

Pour nombre d'acteurs, le conflit est l'envers de la médaille, le contraire de l'acceptabilité sociale, celle-ci étant vue selon un idéal de consensus partagé, d'harmonie sociale exempte de toute tension. Le conflit apparaît comme un blocage, un dysfonctionnement qu'il faut éviter, ou, s'il est déjà présent, résoudre. Au bout du compte, il importe de réaliser le projet. C'est là la logique de nombre de promoteurs (entrepreneur, État ou élu), dont on comprend bien les motivations et intérêts. Cependant certains scientifiques ont également adopté cette posture dans le cas de projets de parcs éoliens, qu'ils considéraient comme vertueux et donc forcément souhaitables.

Si le conflit est le contraire de l'acceptabilité sociale, il semble alors logique de conclure qu'en l'absence de conflit ouvert, il y a acceptation. Pourtant, comme l'ont souligné plusieurs personnes au cours du Forum (cf. Atelier 1), tel n'est pas forcément le cas. Des travaux en sociologie rurale nous rappellent que les personnes habitant dans un milieu « tricoté serré » peuvent subir des pressions, voire être marginalisées si elles affichent haut et fort un point de vue qui diffère de celui qui prédomine dans la communauté. Certains participants ont évoqué des expériences douloureuses de communautés profondément déstabilisées par des tensions internes découlant de la mise en débat de grands projets.

Et si les deux, dynamiques conflictuelles et collaboratives, faisaient partie d'une même réalité, mais selon des temporalités différentes ? Comme nous avons pu l'observer sur

le dossier très controversé du gaz de schiste, le recours au conflit constitue la stratégie de dernier recours pour les citoyens mobilisés : il devient la seule façon de prendre part à un débat duquel ils se sentent exclus¹³. En d'autres termes, des périodes conflictuelles peuvent s'avérer nécessaires pour ouvrir des échanges, élargir la participation et pour relancer sur de nouvelles bases une démarche ensuite plus collaborative. Telle est la piste explorée par divers chercheurs travaillant sur la gouvernance territoriale. Comme le posent Torre et Beuret, il y aurait un mouvement continu entre opposition et coopération, « deux tendances opposées, dont la synthèse conduit à la définition des projets de développement et contribue à la définition des sentiers de développement des territoires. »¹⁴ L'expérience vécue au Nunavik avec la consultation Parnasimautik, relatée par Suzann Méthot, apparaît comme un bel exemple en ce sens (cf. Panel de clôture).

1.2- Refuser un projet au nom du paysage ou de la qualité de vie, c'est faire preuve d'égoïsme

Les premiers travaux de recherche menés sur le développement de l'éolien dans les années 2000 ont avancé une explication simple, largement répandue, pour comprendre certaines dynamiques de résistance : le syndrome « pas dans ma cour » (ou NIMBY – *Not In MY Back Yard*). Considérant le fort appui obtenu par l'énergie éolienne dans les sondages nationaux comparant diverses filières énergétiques, les contestations locales apparaissaient en effet comme un paradoxe : en refusant la construction de parcs éoliens dans leur localité, notamment au nom de la beauté du paysage (un des grands sujets de revendication), on estimait que les protestataires étaient motivés par des intérêts individuels, voire égoïstes. Les opposants semblaient alors marginaux – même s'ils pouvaient être majoritaires à l'échelle locale. Plusieurs chercheurs ont mis en évidence qu'une telle lecture tendait à délégitimer les individus et groupes contestataires et, plus encore, à les considérer comme des « déviants » qu'il importerait de maîtriser, plutôt que comme des acteurs porteurs d'une autre rationalité¹⁵.

¹³ M.-J. Fortin et Y. Fournis (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, Étude S4-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au MDDEFP. En ligne : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca>

¹⁴ A. Torre et J.-E. Beuret (2012) *Proximités territoriales*, Éditions Économica, Antropos, Paris, p. 73

¹⁵ Voir : M. Aitken (2010) « Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature », *Energy Policy*, vol. 38, p. 1834–1841 ; M. Wolsink (2012)

Si la perspective du NIMBY est aujourd'hui moins présente dans la littérature, elle l'est toujours dans les discours et débats publics, comme cela a été relevé au cours du Forum. De fait, sous l'argument du NIMBY se cache une dévalorisation de certaines préoccupations et besoins sociaux et une hiérarchisation de valeurs. On peut banaliser des revendications faites au nom du paysage et de la qualité de vie, surtout dans les cas de parcs éoliens, mais jamais celles faites au nom de l'emploi. Or, revendiquer des emplois locaux sans considérer les autres types d'impacts n'est-il pas aussi une forme de lecture tronquée de la situation¹⁶ ? Comme l'ont souligné plusieurs participants, s'il est de plus en plus admis que l'économie ne doit pas dominer d'autres préoccupations tout aussi légitimes, la hiérarchisation est toujours présente dans la pratique.

1.3- L'acceptation est un agrégat d'opinions individuelles mesurables et malléables

L'idée que l'acceptabilité sociale résulte d'un agrégat de perceptions et d'opinions individuelles à la suite d'un jugement, d'une évaluation, est très présente dans les milieux opérationnels. Du côté des décideurs, on tentera de saisir le niveau d'acceptation d'un projet au moyen d'enquêtes et de sondages d'opinions. On verra aussi les promoteurs investir dans des campagnes d'information, soirées portes ouvertes et autres moyens de communication, dans le but de faire évoluer les perceptions et les opinions dans le sens désiré. Lors du Forum, des participants ont insisté sur les limites de ces instruments, dont la pression qu'ils peuvent faire peser sur les communautés, incitant à polariser les débats (pour ou contre) alors que le jugement n'est pas forcément mûr (cf. Atelier 1).

De fait, on comprendra qu'un jugement peut évoluer, qu'il n'est jamais fixé une fois pour toutes. S'il survient de nouveaux éléments, accidents, conclusions d'une étude, les personnes et groupes peuvent revoir leur jugement. Toutefois le processus n'a rien de simple, entre autres parce que les perceptions ne sont pas fondées uniquement sur des opinions subjectives. Certes il y a un processus d'interprétation, mais celui-ci est aussi lié à l'observation de faits, de comportements. Un seul exemple : dans le cas du conflit sur le gaz de schiste, on a vu des agriculteurs se remobiliser après qu'une entreprise eut fait une demande de forage de puits auprès de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). Même s'il s'agissait seulement de réaliser un suivi de relevé

« Wind Power: Basic Challenge Concerning Social Acceptance », in R.A. Meyers (éd.), *Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*, Springer, New York, p. 12218–12254.

¹⁶ De façon ironique, pourquoi ne pas évoquer le syndrome *Pimby* (*Please in my backyard*) ?

sismique, le geste a été interprété comme un bris de l'entente convenue sur une forme de moratoire pour de nouvelles activités de forage¹⁷.

Autre point, une opinion exprimée dans la sphère privée ne se transforme pas automatiquement en une expression publique en faveur ou contre un projet, ni en une mobilisation. En d'autres termes, l'opinion ne mène pas forcément à un comportement ou une pratique. Les associations de défense de l'environnement le savent trop bien : alors que les sondages nationaux révèlent périodiquement que l'environnement est une valeur importante pour les Canadiens, le passage à la pratique n'est toujours pas acquis.

1.4- Un dialogue ouvert permet de dépasser les conflits et d'assurer le succès d'un projet

Un postulat particulièrement présent dans nombre de travaux sur l'acceptabilité sociale stipule que plus on a un processus ouvert favorisant les échanges entre les parties prenantes, et ce, le plus en amont de la planification et de façon la plus continue possible, plus les chances sont fortes de dépasser les conflits et d'assurer le succès d'un projet.

Ce postulat est fondateur d'une conception de l'acceptabilité sociale définie comme un processus collectif et dialogique menant à la construction de compromis sociaux. Le regard est alors porté sur l'acteur dans ses interactions avec d'autres. On retrouve ici nombre de références aux principes et théories de la participation, au sens où les acteurs parviendraient, grâce à des échanges cadrés mais ouverts, à dépasser leurs intérêts individuels pour construire l'intérêt général et susciter la légitimité la plus large possible. Cette insistance sur le rôle que joueraient la participation et les capacités des acteurs institutionnels sur l'évolution des dynamiques sociales demeure une orientation théorique très forte dans la littérature, comme ont pu en témoigner lors du Forum des professionnels expérimentés de la participation (cf. Atelier 2 et Table ronde d'ouverture, Julie Caron-Malenfant).

Il peut sembler étonnant de présenter ce postulat comme une idée reçue. Cependant à l'instar de Loring¹⁸, qui a analysé la construction de réseaux d'opposants et de

¹⁷ M-J. Fortin et Y. Fournis (à paraître) « Une participation conflictuelle: la trajectoire territoriale des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec », revue *Participations*. En ligne : <http://www.revue-participations.fr/>

supporteurs et leur influence respective sur l'autorisation des projets, des études scientifiques contredisent le lien causal entre qualité du processus de participation et succès d'un projet. D'autres auteurs critiques insistent sur la nécessaire prise en compte du contexte local, voire culturel dans lequel s'insèrent les mécanismes de participation. Comme on l'a dit précédemment, certaines conditions (ex. dévitalisation économique) peuvent limiter la participation et l'engagement dans le débat (point 1.1).

1.5- L'acceptabilité sociale, c'est forcément conduire à l'acceptation d'un projet

On envisage souvent l'acceptabilité sociale selon un axe binaire POUR ou CONTRE. Or, il n'y a pas une seule façon d'accepter, comme de refuser. Nous affirmons que l'acceptation peut prendre des formes diverses, en lien avec des questions d'engagement et de pouvoir, que nous synthétisons autour des notions d'acceptation faible et d'acceptation forte.

D'un côté du spectre, l'acceptation faible renvoie à des situations où des intervenants et des populations sont sous contraintes fortes d'« accepter » (céder, concéder, tolérer). Cela peut être à cause d'un ensemble de perceptions et représentations (ex. croyance que le projet aura un effet sur le climat économique morose, qu'il s'agit de la seule issue possible) ou d'une relation objective de dépendance à l'égard du promoteur, important employeur régional, ou d'un secteur d'activité dominant l'économie. Les citoyens et les intervenants du milieu sont ici des sujets qui observent des décisions prises ailleurs ou par d'autres en leur nom. Le pouvoir de négocier est faible et les choix sont très limités, voire inexistants. Il s'agit d'une acceptation passive.

On comprendra que la légitimité et la validité accordées aux ententes et aux arrangements sont susceptibles d'être faibles si ces derniers ont été conclus derrière des portes closes, sans que les groupes affectés en connaissent les effets, en n'intégrant les revendications sociales que sur la marge ou en n'étant pas ou peu formalisés dans des engagements susceptibles d'être suivis et encadrés. Dans ces conditions, l'acceptation risque fort d'être remise en cause au moindre imprévu.

Enfin, de notre point de vue, une telle acceptation faible ne devrait plus être la norme pour avancer un projet dans nos sociétés actuelles¹⁹, car elle ne laisse aucune place au

¹⁸ J.M. Loring (2007) « Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success », *Energy Policy* vol. 35, no 4, p. 2648-2660.

¹⁹ Avec G. Brisson, nous avons défendu cette idée dans un mémoire déposé lors de la consultation sur l'acceptabilité sociale des projets liés à l'exploitation des ressources naturelles organisée par le

refus : dans de telles circonstances, comme le posent plusieurs groupes qui critiquent la notion (cf. également Atelier 2), l'acceptabilité sociale ne sert qu'à valider l'acceptation de projets.

À l'opposé, une situation d'« acceptation forte » résulterait d'une implication concrète de personnes et représentants du milieu qui agissent en connaissance de cause (ex. effets positifs et négatifs du projet/programme/politique). Devenus des « acteurs », ceux-ci ont une influence déterminante sur le processus de conception du projet et ont un pouvoir sur les décisions. Un tel engagement conscient des acteurs, qui disposent de véritables marges de manœuvre, se rapproche d'une notion voisine mise de l'avant par des groupes autochtones et écologistes, celle du « consentement libre et éclairé »²⁰.

2- L'acceptabilité sociale, un processus qui s'inscrit dans le temps long et du point de vue des territoires

On le voit à travers ces idées et postulats décrits à grands traits, plusieurs conceptions et interprétations de la notion circulent, à l'intérieur du monde universitaire comme parmi les experts et d'autres acteurs du développement.

L'acceptabilité sociale est un terme récent pour qualifier un phénomène complexe mais pas si nouveau. Elle renvoie aux rapports unissant une société et un territoire. Envisagée comme un processus d'évaluation politique, l'acceptabilité sociale oblige à mettre en discussion ces grands projets souvent présentés au nom du développement des régions. Elle invite à s'interroger sur le développement lui-même : pour qui et de quelle nature (cf. Panel de clôture, Bernard Généreux) ? Elle oblige à situer les propositions de changements au regard d'un horizon large, celui du devenir des territoires et des communautés.

C'est cette perspective que nous avons tenté de valoriser dans différentes définitions de l'acceptabilité sociale, d'abord plus centrées sur le résultat, soit le jugement issu d'une interprétation²¹, pour ensuite s'intéresser davantage aux processus en jeu. Notre

ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles :
<https://www.mern.gouv.qc.ca/territoire/memoires/UQAR.pdf>

²⁰ À ce sujet voir le mémoire déposé par la Coalition Québec meilleure mine dans le cadre de cette même consultation :
https://www.mern.gouv.qc.ca/territoire/memoires/Coalition_quebec_meilleure_mine.pdf

²¹ Nous définissons alors « l'acceptabilité sociale comme une interprétation globalement positive d'un parc éolien (ou autre type d'infrastructure, programme ou politique), qui est partagée et affirmée par

proposition la plus récente souscrit ainsi à une conception collective, dialogique et politique de l'acceptabilité (encadré).

Une définition territoriale de l'acceptabilité sociale²²

« 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. »

Cette définition prend acte du fait que les grands projets d'équipement ou les politiques publiques sont des vecteurs de changements importants et accélérés. Ils sont planifiés et négociés, mais souvent à l'intérieur de cercles restreints. Nous insistons par ailleurs sur la nécessité de situer les dynamiques de délibération par rapport à des processus vus dans le temps long. L'acceptabilité sociale est en effet bâtie sur de grands arrangements historiques qui enchâssent et structurent nos économies et les trajectoires de développement de nos territoires.

Nous incluons ainsi dans notre analyse un autre niveau²³ qui consiste à voir les grands dilemmes auxquels sont confrontées nos sociétés engagées sur des trajectoires longues, desquelles il n'est pas aisé de sortir. Une telle perspective d'économie politique, croisant des temporalités longues, est au cœur de nombreux débats actuels au Québec sur l'énergie et les ressources naturelles. Celui qui se tient autour des hydrocarbures en est un bel exemple. Comment s'en affranchir ? Comment penser la « transition » en général, et en particulier pour les territoires ?

Une définition telle que celle que nous proposons n'est pas simple, et surtout pas forcément opératoire. Il faut plutôt la considérer comme un effort parmi d'autres,

un ensemble d'acteurs et qui résulte d'une mise en perspective du projet et de ses impacts par rapport aux attendus et idéaux portés en matière de développement et d'aménagement durables du territoire concerné. » Dans M.-J. Fortin, A.-S. Devanne et S. Le Floch (2009) « L'acceptabilité sociale de l'éolien au Québec : apprendre dans la turbulence », *Liaison Énergie-Francophonie* vol. 83, no 2, p. 90-96. En ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00474561>

²² Y. Fournis 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>

²³ Comme par exemple J. Szarka (2007) *Wind power in Europe: politics, business and society*. Palgrave Macmillan.

menés par divers collectifs sociaux et scientifiques²⁴, pour réviser les grands schèmes de pensée, première étape essentielle pour refonder les façons de faire.

En effet, ces propositions introduisent des déplacements majeurs de la focale : le succès des projets (et implicitement l'intérêt des promoteurs et autres bénéficiaires), y importe moins que l'avenir du territoire et de la communauté. C'est cet horizon commun qui devrait permettre de juger de la pertinence et de la qualité des projets. Évoquée à plusieurs reprises durant la journée, l'idée de coconstruction des projets, y compris avec les personnes et groupes plus critiques qui constituent aussi des leviers de changement, s'inscrit dans cette optique.

Une telle perspective pose des exigences fortes en termes de pratiques. Pour le promoteur, au-delà des campagnes médiatiques et autres pratiques classiques de relations publiques essentiellement axées sur la communication et les rapports de voisinage, il s'agit d'ouvrir les propositions (projets, programmes, politiques) à l'influence d'autres personnes et groupes. Pour les décideurs, il s'agit de relier au mieux les besoins et intérêts des uns et des autres, de fonder le socle d'une légitimité forte.

Cette perspective a pourtant été mise de l'avant par divers intervenants du Forum (cf. Table ronde d'ouverture, G. Scantland et S. Prévost), y compris des promoteurs. Comme l'expliquait le représentant de Gaz Métro, Frédéric Krikorian, ces derniers souhaitent un cadre clair, et même que des débats soient tranchés en amont quant aux orientations de développement souhaitées collectivement, afin de fixer les règles du jeu pour les projets subséquents (cf. Panel de clôture). Il y aurait donc une ouverture pour remettre en cause les approches traditionnelles, encore pensées de façon sectorielle et par le haut (*top-down*). Sans prétendre fournir une recette, on peut tout de même se référer à de grands principes pour guider une telle démarche de coconstruction de projet et de territoire (cf. Atelier 1, note de cadrage).

²⁴ Entre autres, au Québec : P. Batellier (2015) *Acceptabilité sociale. Cartographie d'une notion et de ses usages*. Note de recherche, Les Publications du Centr'ERE, UQAM ; J. Caron-Malenfant et T. Conraud (2009) *Guide pratique de l'acceptabilité sociale: pistes de réflexion et d'action*. Éditions D.P.R.M. ; M.-J. Fortin et Y. Fournis (2014) « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec », *Natures Sciences Sociétés* vol. 22, p. 231–239 ; Y. Fournis et M.-J. Fortin (2014) « Conceptualiser l'acceptabilité sociale : la force d'une notion faible », in M. Robitaille et M.-U. Proulx (éd.) *Sciences Du Territoire. Tome 2*. Presses de l'Université du Québec, p. 17-33 ; C. Gendron (2014) « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs », *Communiquer. Revue de communication sociale et publique*, p. 117–129.

Plus largement, la question du conflit et des voix critiques apparaît comme une des idées reçues à reconsidérer. D'une part, en situant l'expression de demandes dans leur contexte, la présence ou l'absence de conflits ne serait qu'un indicateur de rapports vécus entre des acteurs, individuels ou collectifs, au sein d'une dynamique sociale plus complexe. D'autre part, le nombre et la récurrence des conflits apparaissent aujourd'hui révélateurs d'un changement profond de nos sociétés contemporaines, notamment la place de plus en plus grande prise par certaines demandes et valeurs. En remettant en question certaines idées historiquement construites (ex. l'économie comme valeur centrale), les opposants sont acteurs de changement. Plutôt que d'écarter ces critiques, pourrait-on envisager qu'à travers le choc des idées émergent des alternatives non prévues initialement (incluant le refus de certaines interventions), et qui pourraient nourrir des visions renouvelées et fortes de notre avenir collectif ?

Enfin, un tel passage oblige à envisager certaines questions et enjeux fondamentaux qui sont au cœur des débats actuels et sous-jacents à la notion. Certains ont déjà été abordés au Forum, tels la conciliation des intérêts individuels et collectifs, locaux et nationaux ; la distribution équitable des impacts positifs et négatifs ; l'échelle des espaces de délibération et des lieux de prise de décision ; les capacités et ressources des uns et des autres ; la définition de l'intérêt collectif vs le bien commun. Les réponses restent à élaborer collectivement. Un tel exercice ne sera certainement pas exempt de tensions et de débats difficiles. Le pari est lancé.

QUELQUES-UNES DES PUBLICATIONS DU GRIDEQ

Tendances et débats en développement régional

- No 12 *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux : Enjeux théoriques et d'action publique*. Sous la dir. de Bruno Jean et Danielle Lafontaine, GRIDEQ-CRDT, 2010, 228 p.
- No 11 *Inégalités, démocratie et développement*. Martin Simard et al., 2006, 404 p.
- No 10 *Entre réseaux et systèmes. Les nouveaux espaces régionaux*. Juan-Luis Klein, Carol Tardif et al., 2006, 259 p.
- No 9 *Territoires et fonctions: Tome 2. Des pratiques aux paradigmes: Les systèmes régionaux et dynamiques d'innovation en débats*. Sous la dir. de Bruno Jean, Danielle Lafontaine, 2005, 298 p.
- No 8 *Territoires et fonctions: Tome 1. Des politiques aux théories: Les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*. Sous la dir. de Danielle Lafontaine et Bruno Jean, 2005, 408 p.

Cahiers du GRIDEQ

- No 25 *Évolution d'un système local d'innovation en région rurale. Le cas de La Pocatière*. David Doloreux et Stève Dionne, 2007, 214 p.

Témoignages et analyses

- No 10 *Au nom de la dignité. Parcours d'un théologien agronome et animateur rural*. Gilles Roy, 2012. 172 p.
- No 9 *Défendre la ruralité. Témoignage d'un agriculteur*. Adéodat St-Pierre, 2007, 134 p.
- No 8 *Pour un développement local au Mali: la place des femmes dans l'éducation non formelle*. Satoko Kato, 2005, 119 p.
- No 7 *Développement social et soins de santé: reconnaître le travail des femmes auprès des proches*. Marie Legaré, 2003, 103 p.

Hors-série

- *Comprendre le Québec rural*. Bruno Jean, Stève Dionne et Lawrence Desrosiers, GRIDEQ-CRCR-CRDT, seconde édition revue et augmentée, 2014, 166 p.

Pour obtenir la liste complète des publications :

grideq@uqar.ca

<http://uqar.ca/grideq/edition>

Alors que le concept existait à peine il y a trente ans, l'acceptabilité sociale est aujourd'hui vue comme une condition incontournable pour la réalisation de tout projet ayant un impact sur une communauté et, plus largement, sur la société. Or, le chemin pour atteindre cette acceptabilité sociale n'est pas tracé.

Depuis quelques années, on observe les attentes grandissantes des citoyens et citoyennes, mais aussi des promoteurs et des personnes élues en faveur de l'établissement de règles claires pour baliser les dynamiques d'acceptabilité sociale, notamment par des processus qui soient transparents, équitables, efficaces et prévisibles.

Fort de cette expérience et avec l'engagement de faire progresser la réflexion et la connaissance sur la notion d'acceptabilité sociale, l'Institut du Nouveau Monde a sollicité l'appui de la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial de l'UQAR dans l'organisation d'un forum. Ensemble, les deux organisations souhaitaient ainsi contribuer à identifier des réponses collectives aux enjeux que soulève cette nouvelle notion qui s'applique aux projets de développement et d'aménagement du territoire, mais aussi à l'élaboration des politiques publiques et des lois.