

Les professionnels de l'ÉE : propos sur quelques notions invoquées

Synthèse de résultats

Projet de recherche ATISÉE

(analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale)

Geneviève Brisson (dir.)

**2019
UQAR**

Les professionnels de l'ÉE : propos sur quelques notions invoquées

Introduction

L'évaluation environnementale constitue le principal processus de régulation des grands projets susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement, les territoires et les communautés qui les habitent. Le projet ATISÉE (Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale) s'est intéressé aux processus internes de prises de décision et à leur incidence sur la capacité à inclure les dimensions sociales lors des analyses des projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale. La recherche a documenté les pratiques de l'action publique à travers des entretiens effectués auprès de spécialistes des différents ministères et organismes impliqués dans la procédure d'ÉE. Ces entretiens ont été retranscrits et analysés. C'est sur la base de ce travail d'analyse que des fiches thématiques ont été réalisées. Lors des entretiens, certaines notions ont été invoquées. La présente fiche synthétise les propos entendus au sujet de celles-ci. Ces notions touchent la dimension sociale et apparaissent plus régulièrement dans les propos relatifs aux impacts sociaux.

Une contestation sociale plus importante

Comme le rappelle Batellier (2015), depuis le début des années 2000, la contestation sociale des grands projets ayant des impacts socio-environnementaux importants a pris de l'ampleur ici et ailleurs dans le monde. Les citoyens, les groupes et organisations d'acteurs à toutes les échelles territoriales remettent en cause certains projets et contestent ainsi les impacts sur l'environnement, sur la qualité de vie, sur les paysages, etc. Ces oppositions révèlent aussi des conflits d'usage du territoire, mais aussi des visions divergentes des modèles de développement à soutenir qui vont largement au-delà du NIMBY (Wolsink, 2000).

Au Québec, plusieurs projets extractifs ou énergétiques ont été portés par la «sphère économique» et par le gouvernement au nom de la création d'emplois, de la prospérité et de la «croissance». Jusqu'en 2012, ces projets ont profité d'un regain d'intérêt pour le secteur énergétique porté par la forte demande des pays émergents et la raréfaction des ressources (Batellier, 2015). Ces dernières années, marquées par la baisse des prix des ressources naturelles, ont donné lieu à l'émergence de méthodes d'extraction de minerai à plus faible concentration ou encore à l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels (gaz et pétrole).

Les mines à ciel ouvert et les projets de gazoducs entre autres (et certains projets éoliens d'envergure) ont fait l'objet de projets plus fortement contestés.

L'émergence de certains termes dans l'espace public

C'est dans ce contexte qu'interviennent les acteurs de l'évaluation environnementale qui sont responsables de l'analyse des études d'impact conduisant à permettre ou non l'autorisation de ces projets. C'est aussi ce contexte qui a fait émerger dans le discours ambiant quelques notions souvent nouvelles, ou en tout cas davantage utilisées dans la sphère de l'évaluation environnementale. Ces notions sont toutes en lien avec la dimension sociale, elles font toutes références à la société civile, aux communautés, aux milieux et notamment à l'intégration de la population au processus de délibération entourant l'ÉE. Elles apparaissent en réaction d'une part aux contestations croissantes de la société à l'égard de certains projets, et d'autre part en réaction aussi à la nature de ces projets dont la légitimité n'est pas acquise. Elles sont en quelque sorte révélatrices d'un fossé à combler entre les attentes de la société et les pressions économiques et politiques (Fortin et Fournis, 2013; Gendron, 2014).

Le terme le plus frappant est certainement celui d'acceptabilité sociale. Cette notion s'est imposée dans les revendications citoyennes comme le démontrent Gauthier et Simard (2011, *dans* Batellier) qui ont analysé les mémoires déposés au BAPE par les groupes et les citoyens, autant que dans le discours des gens d'affaires pour lesquels il s'agit de faire preuve d'un bon management (Conseil du patronat du Québec, 2014 *dans* Batellier, 2015). Il en va de même pour les acteurs de l'appareil public (notamment gouvernementaux) qui intègrent l'acceptabilité sociale à leur vocabulaire. Pour autant, les définitions sont instables et l'acceptabilité sociale peut ainsi avoir une portée variable selon la définition qu'on lui attribue. Pour le ministère de l'Environnement, responsable de la procédure d'ÉE, l'acceptabilité sociale est:

« Un jugement collectif globalement favorable à l'égard d'un projet, celui-ci étant cohérent avec les valeurs, les besoins et les aspirations des acteurs interpellés par l'implantation du projet. Il s'agit d'un jugement dynamique qui peut fluctuer dans le temps et l'espace, au gré des débats sociaux, des enjeux, des valeurs et de l'évolution du projet, entre autres. »¹

¹Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2018. L'information et la consultation du public dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement : guide à l'intention de l'initiateur de projet. 33 pages [en ligne], page consultée le 25 juin 2019, www.mddefp.gouv.qc.ca/evaluations/documents/guideinitiateur-projet.pdf

Cette définition qui correspond davantage à celle de l'acceptation sociale évacue la portée plus politique à laquelle l'acceptabilité renvoie. En effet, les chercheurs Fortin et Fournis (2013) l'ont plutôt 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 institutionnels reconnus légitimes, car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégié par les acteurs concernés. »

Cette définition souligne ainsi que l'acceptabilité est un processus et non seulement un jugement, et qu'il renvoie à la participation effective de la société dans l'évaluation globale des projets, mais aussi des modèles de développement qui les sous-tendent. Ce sont les règles de cette participation, et la manière dont cette évaluation collective s'opère et est considérée dans la décision qui participent à construire l'acceptabilité. D'une certaine manière, cette définition remet en question la procédure d'ÉE telle qu'elle est conduite actuellement.

Néanmoins, et malgré des définitions différentes, l'utilisation du terme d'acceptabilité sociale entraîne dans son cortège une série de termes qui lui sont reliés et qui font référence à la prise en compte des acteurs de la société (controverse, conflit, participation par exemple). Leur utilisation montre que l'ÉE est de plus en plus confrontée à l'obligation de mieux prendre en compte les populations. Ces notions s'imposent aussi pour les acteurs des différents ministères et organismes impliqués dans la procédure d'ÉE. Mais comment les comprennent-ils? À quoi ces notions font-elles référence? Ont-elles contribué à changer le regard qu'ils portent sur leur travail et sur l'ÉE à laquelle ils participent?

L'acceptabilité sociale : une intégration difficile et un flou problématique

Plusieurs professionnels entendus disent avoir de la difficulté à intégrer l'acceptabilité sociale dans leur pratique. Certains professionnels du ministère de l'Environnement (central) et du BAPE préfèrent ne pas qualifier l'acceptabilité sociale, mais plutôt se concentrer sur les impacts sociaux et psychosociaux. Les propos de certains fonctionnaires du ministère de l'Environnement montrent bien la difficulté à définir cette notion et le malaise qu'elle soulève :

« [...] cette dimension-là est beaucoup plus difficile à juger pour les professionnels. Carl nous dit souvent que « nous les sociologues, on n'est pas à

l'aise avec ce concept-là ». Il paraît que c'est vrai que les sociologues ne sont pas... parce que dans le fond c'est une notion plus politique. »

« Il faut s'en tenir à des impacts sociaux ou psychosociaux et de parler d'évaluation d'impacts. Et puis, c'est comme ça qu'on s'en sort à quelque part. [...] on se garde de se prononcer sur qu'est-ce qui est acceptable ou pas socialement. C'est ça, moi je m'en tiens à l'analyse des impacts sur le milieu social, sur l'humain. »

« Donc, c'est vraiment l'opinion et la perception que les gens en ont de ces projets-là et de l'arrivée d'un tel projet. [...] Mais ça l'a pris de l'ampleur avec ce projet [Éolien MRC de l'Érable], il y avait aussi des sorties dans les médias beaucoup. On voyait l'acceptabilité comment c'était une notion importante à considérer. »

L'acceptabilité sociale est considérée par certains comme un enjeu à traiter dans la procédure d'ÉE. Pour quelques-unes des personnes entendues, il y a un lien à faire entre certains projets marquants et l'acceptabilité sociale. Ces projets auraient en quelque sorte montré l'importance de cet enjeu. Il s'agit alors pour eux de trouver des moyens pour gérer l'acceptabilité. Dans cette optique, un professionnel (ministère de l'Environnement) mentionne que les comités de suivi et les programmes de consultation seraient à ses yeux des mesures de mitigation qui favoriseraient l'acceptabilité sociale et servirait à «calmer le jeu». Malgré la difficulté à préciser la définition de cette notion et au fait qu'elle puisse être confondue avec l'acceptation d'un projet, il n'en reste pas moins qu'elle oblige les professionnels à réfléchir sur la légitimité de ce qui peut faire blocage à un projet.

« ... mais tout ça finalement relève d'un manque d'acceptabilité globale du projet. Ça se traduit par des éléments précis, ce n'est pas simplement « je suis contre », mais ils ont des raisons. »

Pour quelques professionnels (ministère de l'Environnement (central), ministère de la Santé (dir. régionale), ministère de la Culture et BAPE) l'acceptabilité sociale est une notion jugée stimulante, notamment par la focale qui est mise sur la population et l'intérêt de mettre en place des mécanismes pour que celle-ci puisse participer davantage. Malgré les difficultés de son utilisation, ils considèrent que c'est une « notion importante à considérer ». Pour un professionnel du ministère de la Culture, l'acceptabilité sociale est l'élément le plus déterminant. Selon lui, l'évaluation environnementale devrait être remplacée par une évaluation de l'acceptabilité sociale dans laquelle les impacts environnementaux, économiques, culturels, de santé et sociaux seraient évalués. Pour d'autres au contraire, le fait que cette notion soit

galvaudée, qu'il existe plusieurs définitions les amène à considérer négativement l'acceptabilité dans leur travail. Pour un représentant du BAPE, il y a lieu de se questionner sur la pertinence de séparer l'acceptabilité de l'acceptation. Pour un de ses collègues, le fait que plusieurs sont mal à l'aise avec cette notion conduit à une inégalité dans son traitement. Le manque de définition claire de ce qu'est l'acceptabilité et la difficulté de se prononcer à son sujet lorsqu'une petite partie de la population vient aux audiences publiques contribuent au malaise de l'employer. De plus, l'un d'eux mentionne que les frictions et les tabous au sujet de cette notion ont freiné son utilisation par le BAPE lors de la rédaction de leurs rapports. Selon lui, bien que la notion reste stimulante il serait urgent de trouver rapidement une façon de l'opérationnaliser avant que tous les acteurs l'intègrent de toutes sortes de manières dans leurs propres grilles d'analyse.

Les propos entendus montrent que pour certains l'acceptabilité sociale renvoie à un processus, pour d'autres elle se confond avec l'acceptation d'un projet. Pour autant, pour une majorité de professionnels, il y a un lien entre la participation du public et l'acceptabilité sociale, même si la participation ne fait pas nécessairement partie de la définition qu'ils se font de l'acceptabilité sociale.

Cette notion peut aussi (et cela rejoint une position plus critique) être instrumentalisée lors de l'ÉE. En effet, pour une professionnelle de l'INSPQ, les promoteurs comprennent l'acceptabilité comme une variable pour faire approuver le projet.

« Souvent, on peut la percevoir juste comme...un processus pour approuver le projet, puis là maintenant l'acceptabilité sociale c'est une variable parmi tant d'autres. Euh...même si...moi je vois que c'est vraiment plus que ça. Peut-être qu'eux (les promoteurs) ils perçoivent ça comme ça, le consentement le plus possible de la population. Leur montrer les avantages de notre projet [...] le VENDRE, hein, c'est peut-être ça [...] j'ai un peu peur que les gens le perçoivent un peu comme un putsch de vente. »

Bien que cette professionnelle considère que cette notion ouvre plusieurs possibilités d'inclure pleinement la population au processus d'ÉE, cette instrumentalisation donne à voir un regard critique sur l'ÉE où le promoteur joue un rôle central et détient un pouvoir somme toute considérable.

Les termes controversé, opposition et conflit : un trio qui s'impose

Lors des entretiens, les controverses entourant les projets ont été nommées comme un phénomène dont ils doivent tenir compte. Très souvent ces controverses impliquent une plus grande visibilité médiatique autour du projet et donc une certaine pression pour les professionnels qui ont à travailler sur un dossier. Les contestations peuvent conduire à ressentir le besoin de s'outiller davantage afin d'être à même de produire des avis conséquents, à être plus attentifs à ce qui se dit dans la population.

Pour un intervenant du BAPE, lorsque le « climat est tendu, ça rend plus difficile l'analyse ». Cette personne aborde la question du partage des points de vue et les audiences publiques sont LE lieu pour cela. Il s'agit d'arriver à écouter avec une certaine empathie, à se mettre « dans la peau de l'autre ». Les controverses agissant comme un moment d'arrêt pour écouter ce que les gens ont à dire.

Les controverses et les oppositions contribuent à la réflexion sur la légitimité des positions citoyennes. Ainsi, l'expression du « syndrome pas dans ma cour » est fortement critiquée par un représentant du BAPE. Il s'agit selon lui d'une expression à bannir. « C'est un concept qui devrait être à exclu à priori [...] dans le mot syndrome, syndrome ça veut dire maladie [...] on donne tort d'avance aux gens qui ont des réticences ou de l'opposition ». Cette position souligne la légitimité de l'opposition citoyenne et l'importance du rôle du BAPE dans cette écoute attentive des opposants au projet. Pour d'autres, la conscience de la population à l'égard de l'environnement et à l'égard des paysages a changé et contribue à la légitimité des oppositions citoyennes. Certains projets qui sont passés sans oppositions il y a quelques années ne passeraient plus maintenant. La population est d'une certaine manière un garde-fou contre des projets jugés problématiques.

« La grosse ligne électrique là, qui passe à Deschambaux ou plus proche, l'île d'Orléans. Je suis pas mal certain que ça ne passerait plus une ligne comme ça sur l'île d'Orléans, jamais de la vie. »

« Moi j'ai vu des contributions absolument admirables par des citoyens dans des audiences, qui ont amené la commission où elle serait peut-être...elle n'aurait pas eu le *guts* d'y aller toute seule si elle n'avait pas été poussée derrière. »

Pour certains, les conflits soulèvent la question de la cohésion sociale. Pour des professionnels du ministère de la Santé (direction régionale), ce qui est important c'est que le conflit lié à un projet ne divise pas la communauté. Cette question est également soulevée par des représentants du BAPE, pour qui certains dossiers marquants où les tensions à l'intérieur de la communauté étaient flagrantes ont rendu le travail d'audiences publiques difficile humainement.

La consultation publique et la participation citoyenne

S'interroger sur la consultation du public et sur la participation citoyenne revient pour plusieurs professionnels à poser un regard critique sur l'ÉE ou à tout le moins à mentionner qu'il y a place à amélioration par rapport à ce qui se fait actuellement. Pour certains, il serait important de consulter davantage la population. Mais rapidement, pour certains professionnels (ministère de la Culture, BAPE, INSPQ, notamment) il y a lieu d'aller plus loin que la consultation, et de faire en sorte que la population puisse participer de manière effective aux décisions qui seront prises. Les propos d'un représentant du BAPE sont éloquentes en ce sens et soulignent que la portée de la participation citoyenne s'est amoindrie au fil du temps. Selon lui, alors que la démocratie participative était un des objectifs affirmés du BAPE cela serait moins le cas présentement.

« Je pense qu'il faut insister sur le fait que le BAPE le fait (participation citoyenne) dans un cadre où l'élément c'est la démocratie participative, qui est déjà apparue dans les missions du BAPE. Quand je suis allé voir dans les vieux rapports, c'était l'énoncé (maintenant) ça a disparu. »

Pour d'autres professionnels, la consultation telle qu'elle est menée le plus souvent n'est qu'un moment d'information de la population, et il faudrait aller plus loin. Autrement dit, la consultation n'est pas suffisante, il faut une réelle participation de l'ensemble des citoyens. Les professionnels du ministère de la Culture pour lesquels les questions du paysage sont importantes parlent de cartographie participative, de se questionner sur les méthodes actuelles, de révolutionner les façons de faire. Selon un d'eux, l'approche participative peut favoriser d'autres résultats. Ces propos suggèrent que la participation citoyenne permettrait d'aller au-delà de l'influence sur la conception des projets, mais ouvrirait sur des projets d'une autre nature.

Parler de la participation conduit à interroger les rapports de forces qui existent dans l'ÉE. Cela amène certains à souhaiter une meilleure répartition des pouvoirs lors de l'évaluation des projets. La participation citoyenne permettrait un rééquilibrage et rendrait l'ÉE plus légitime. Selon un professionnel de l'INSPQ, ce sont réellement des mœurs qui sont à changer :

« [...] aller plus justement vers de l'implication ou de la co-décision. Là on risque d'avoir des projets...plus durables, plus harmonieux, pour toutes les parties prenantes. »

De plus, la participation citoyenne conduit à faire le lien avec l'intégration des impacts sociaux. Pour un représentant de l'INSPQ, ce lien est causal et la procédure actuelle qui n'inclut pas la démocratie participative bloque l'évaluation des impacts sociaux des projets. Dans les propos qui suivent, c'est la procédure elle-même qui est un frein, et cela révèle une certaine impuissance des acteurs de l'ÉE à pouvoir changer les choses de l'intérieur.

« En fait, tu vois, en te parlant je m'aperçois euh...que si on veut accroître la prise en compte des impacts sociaux, il va falloir avoir plus de démocratie participative. On dirait que je réalise ça en te parlant. Que la procédure actuelle ne permet pas ça. Que même si on fait des efforts, si on fait des recensions d'écrits, des outils, on est quand même pris dans cette procédure-là qui...qui...qui coupe des ponts, qui nous empêche d'aller plus loin. »

Le développement durable : s'interroger sur la notion d'environnement

Le développement durable s'est imposé comme bien d'autres notions dans le discours ambiant. Pour les quelques professionnels qui l'ont mentionné lors des entretiens, le plus gros apport de la notion de développement durable est d'avoir permis de questionner la notion même d'environnement. D'une certaine manière, cette notion (soutenue par une loi la Loi sur le Développement durable adoptée en 2006) a permis d'intégrer la dimension sociale au développement et pour certains à l'environnement. Pour un représentant du ministère de l'Environnement, responsable des aspects sociaux en ÉE, cela est venu faciliter le travail, le soutenir en quelque sorte. C'est aussi un cadre de référence, car des 16 principes que la loi promeut, certains sont spécifiques à la sphère sociale.

« Donc, naturellement, ça vient faciliter notre travail sur l'évaluation des impacts sociaux sur ÉE parce qu'on peut se rapporter à un cadre, au contexte du développement durable. »

L'Environnement durable englobe une réalité élargie qui permet de parler d'environnement au sens large. Les représentants du ministère de la Culture sont ceux qui se sont le plus exprimés à son endroit. Pour un d'entre eux, c'est toute la hiérarchisation des impacts à prendre en compte lors de l'analyse des projets qui devrait être remise en question.

« [...] si on faisait une pyramide, puis qu'on essayait de rééquilibrer les forces et qu'on mettait le citoyen au centre, puis il y a du développement économique, il y a du développement social, c'est comme ça qu'il faudrait analyser le projet. Sur l'ensemble des impacts. Pas juste sur l'environnement, bien qu'il soit à la base de tout. Parce que

si on a un environnement qui est pourri, comment est-ce qu'on va essayer de faire quelque chose de beau à côté? »

Pour son collègue, le développement durable amène à se questionner sur l'échelle de temps à considérer lors des analyses environnementales.

« Il faut penser à la pérennité dans le temps, la transmission aux générations futures du territoire qu'on va leur laisser. Tu sais, si le projet va permettre des emplois pendant 15 ans puis qu'après ça, mais on reste pris pendant 150 ans avec quelque chose. »

Pour d'autres (INSPQ) le concept de développement durable est venu donner du poids à des aspects importants relatifs au bien-être des communautés, à l'épanouissement des gens, à la qualité de vie. Bien qu'il soit un mot à la mode, il aurait contribué à élargir le champ d'horizon de ce qui est considéré lorsque l'on parle de santé.

Conclusion

Les propos entendus ont montré que la notion d'acceptabilité sociale qui est largement utilisée dans l'espace public n'échappe pas aux acteurs de l'ÉE. La manière dont elle est comprise suggère que la définition est variable et encore instable. Cette variabilité et cette instabilité ne sont pas d'ailleurs pas exclusives aux acteurs de l'ÉE puisque de nombreux travaux portant sur cette notion montrent des compréhensions différentes (Batellier, 2015). Mais l'acceptabilité sociale reste dans les faits une notion difficile à manier et à intégrer dans la pratique des professionnels impliqués dans la procédure d'ÉE. Néanmoins, sa vertu pourrait bien être de ramener au premier plan les préoccupations citoyennes et surtout de les rendre légitimes. En ce sens, elle interroge aussi les notions de controverse et d'opposition citoyenne et par là l'intégration du «social» en ÉE.

Certains professionnels ont montré une position très critique face à la procédure d'ÉE, notamment en regard de sa capacité à intégrer véritablement la participation de la population à l'évaluation des projets et aux décisions qui sont prises. Or, comme certains l'ont mentionné, cette participation pourrait avoir une influence sur la nature des projets consentis, dépassant ainsi la simple influence sur le design des projets. Pour l'instant, la participation publique reste un point de faiblesse de l'ÉE et ce un peu partout dans le monde. Elle est jugée trop limitée et sous l'influence de pouvoirs variés et persistants qui orientent la conduite de l'ÉE (Dumarcher, 2018). Comme le montrent certains chercheurs, les institutions politiques perçoivent le plus souvent l'ÉE comme un obstacle au développement (Pope *et coll.*, 2013 dans

Dumarcher, 2018). Il y a le danger que la participation publique tout comme l'acceptabilité sociale soit instrumentalisée sans pour autant que des changements plus structurels soient apportés à la procédure d'ÉE. Ce constat rejoint celui de certains professionnels de l'ÉE qui perçoivent les limites du cadre dans lequel ils ont à manœuvrer.

Références

Batellier, P., 2015. Acceptabilité sociale. Cartographie d'une notion et de ses usages. Chaire de recherche UQAM, les publications du Centr'ERE, 152 pages.

Gauthier, M. et Simard, L. (2011). Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec: genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique. *Télescope*, 17, 39-67.

Gendron, C. (2014). Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs. *Revue internationale Communications sociale et publique* (11), 117-129.

Fortin, M.-J. et Fournis, Y. (2013). Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial - l'industrie du gaz de schiste. Rimouski : Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial - Département sociétés, territoires et développement - UQAR / GRIDEQ-CRDT. Récupéré de http://www.uqar.ca/files/developpementterritorial/fortin_fournis_rapport_as_gds_final.pdf

Wolsink, M. (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy*, 21, 49-64.