

ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES STRATÉGIQUES SUR LES HYDROCARBURES

Étude GS0C-03

**Analyse des facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale des activités de
mise en valeur des hydrocarbures et propositions relatives au mode de
gouvernance territoriale**

**VOLUME I
Rapport principal**

Soumis par le

Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT)



Novembre 2015

Avertissement

Le présent rapport a été réalisé pour le compte du gouvernement du Québec dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques sur les hydrocarbures annoncées le 30 mai 2014. Le contenu de ce document est celui des auteurs et n'engage pas le gouvernement du Québec.

ÉQUIPE DE RECHERCHE

Responsable de la recherche : Mario Gauthier, Ph.D.

Direction scientifique : Mario Gauthier, Guy Chiasson et Martin Robitaille,
Professeurs-chercheurs au Département des sciences sociales de
l'Université du Québec en Outaouais et membres du Centre de
recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des
territoires (CRGRNT)

Recherche et rédaction : Chantale Doucet et Lynda Gagnon,
Professionnelles de recherche

Révision linguistique : Lynda Gagnon

Mario Gauthier, Ph.D.

Professeur titulaire
Département des sciences sociales
Université du Québec en Outaouais
283, boulevard Alexandre-Taché, bureau C3337
C.P. 1250, succursale Hull
Gatineau (Québec) Canada J8X 3X7
Téléphone: 819 595-3900, poste 2320
mario.gauthier@uqo.ca

Pour citer ce document :

Gauthier, Mario, Guy Chiasson, Martin Robitaille, Chantale Doucet et Lynda Gagnon (2015). *Analyse des facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures et propositions relatives au mode de gouvernance territoriale – Volume I*, Étude GSOC-03 réalisée dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques sur les hydrocarbures, Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT), Université du Québec en Outaouais, 172 pages.

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

En mai 2014, le gouvernement du Québec adoptait un Plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures, lequel prévoit l'élaboration d'une loi pour encadrer la mise en valeur des hydrocarbures. La présente étude s'inscrit dans le contexte des deux évaluations environnementales stratégiques – l'une portant spécifiquement sur le développement des hydrocarbures sur l'île d'Anticosti et l'autre sur les hydrocarbures au Québec en général – lancées dans le but de mieux évaluer les impacts environnementaux, sociaux, économiques et de sécurité relatifs aux hydrocarbures et d'appuyer cette loi sur les meilleures pratiques.

Cette étude visait à analyser les facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures et à identifier des propositions relatives au mode de gouvernance territoriale. Elle devait plus précisément répondre à trois objectifs :

1. Identifier et documenter les facteurs d'acceptabilité sociale observés dans le contexte des consultations ou prises de position sur quelques projets énergétiques québécois;
2. Tirer des enseignements de cas hors Québec où l'industrie gazière et pétrolière reçoit un accueil généralement favorable de la part des communautés;
3. Formuler des propositions quant aux pistes d'amélioration à apporter au mode de gouvernance territoriale participative au Québec.

Une grille de six facteurs a été proposée par le comité Société de l'EES sur les hydrocarbures pour la préparation de cette étude, facteurs que nous avons regroupés en deux principaux groupes :

- Les facteurs associés aux préoccupations sociales, qui comprennent : 1. Les valeurs, croyances et attentes; 2. Les risques perçus; 3. Les impacts sur le milieu de vie et l'environnement; et 4. Les bénéfices et répercussions sur les populations concernées.
- Les facteurs associés à la gouvernance, qui comprennent : 5. La confiance envers les promoteurs et les institutions; et 6. Les processus participatifs (comité de suivi, consultation, gouvernance participative, relations entre l'industrie et les communautés d'accueil aux différentes phases de développement, etc.).

Pour mieux rendre compte des différentes dimensions de l'acceptabilité sociale qui sont liées à la gouvernance et à ses différentes échelles territoriales, nous avons choisi d'analyser l'acceptabilité sociale à partir de trois principales entrées : la nature et la justification du projet; le milieu d'accueil; et le processus de planification et de concertation, en nous inspirant du cadre de référence proposé par Gariépy (2014). L'intérêt de ce cadre théorique réside dans le

fait qu'il a été conçu afin de comparer les facteurs d'acceptabilité sociale de différents projets tout en s'interrogeant sur les « principes ou prescriptions pouvant guider les maîtres d'ouvrage dans l'élaboration de leurs interventions » (*ibid.*, p. 22-23), ce qui rejoignait d'emblée les objectifs de notre étude. Ce cadre d'analyse nous permettait également d'intégrer les différents facteurs d'acceptabilité sociale identifiés dans la littérature scientifique sur le sujet.

1. Les facteurs d'acceptabilité sociale observés dans le contexte des consultations ou prises de position sur quelques projets énergétiques québécois

Ce cadre de référence a été appliqué dans un premier temps à l'analyse de différents projets énergétiques québécois sous l'angle de l'acceptabilité sociale. L'objectif de cette partie de l'étude consistait à identifier les principaux facteurs d'acceptabilité sociale exprimés par différentes parties prenantes dans le cadre de quelques grands projets énergétiques et eu égard aux activités de mise en valeur des hydrocarbures au Québec. Les cas retenus englobaient à la fois des projets ayant suscité une forte controverse et certains projets ayant reçu un accueil plus favorable. Une attention particulière a été portée aux facteurs d'acceptabilité sociale associés à la gouvernance territoriale.

Cette première partie a consisté à faire un retour sur l'historique des projets étudiés pour mieux comprendre l'évolution de l'acceptabilité sociale, après quoi un résumé de la position des mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE a été réalisé pour comparer l'acceptabilité sociale des différents projets énergétiques. Le positionnement des groupes d'acteurs a ensuite été exposé afin de dégager certaines tendances et, finalement, de présenter les différentes conceptions de l'acceptabilité sociale pour les principaux groupes d'acteurs.

Cette démarche a permis d'observer que l'opposition et la montée de l'*inacceptabilité* sociale se sont déployées différemment selon les projets, qui ont adopté des parcours très différents. Cette prise de position n'est donc pas figée et peut évoluer dans le temps : dans certains projets, elle s'est manifestée dès le début, d'autres fois elle a pris de l'ampleur après les audiences publiques à la suite de l'autorisation du projet, d'autres fois elle est davantage apparue à l'étape de la construction du projet.

Plusieurs facteurs sont évoqués dans les mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE pour prendre position sur les projets. C'est souvent la combinaison de plusieurs facteurs qui expliquent les prises de position des intervenants en faveur ou en défaveur du projet. Notre analyse a porté dans un premier temps sur les facteurs liés aux préoccupations sociales, qui apparaissent dans la majorité des mémoires sous la forme de préoccupations environnementales et socio-territoriales, souvent évoquées pour dénoncer le projet, et de retombées socioéconomiques qui, à l'inverse, favorisent généralement l'acceptation du projet. Mentionnons néanmoins que les valeurs sur lesquelles s'appuient les raisons en faveur ou en défaveur des projets sont sensiblement les mêmes : facteurs socioéconomiques, facteurs identitaires et qualité de vie, facteurs liés au développement durable et à l'environnement,

facteurs liés à la démocratie et à la participation des communautés. Ces facteurs sont présents dans un camp comme dans l'autre. Ce qui change, c'est la compréhension du contexte et du sens donné à ce dernier. En outre, l'analyse de l'acceptabilité sociale, sous l'angle des facteurs économiques et environnementaux, est très réductrice, car elle ne permet pas de traiter des différentes perceptions dans toute leur complexité. Derrière l'argumentaire environnemental et économique se cachent en effet des raisons beaucoup plus profondes liées à la justification et à la nature du projet, à son insertion dans la communauté d'accueil et aux processus de planification et de participation adoptés.

Les projets ont été analysés dans un deuxième temps en fonction des facteurs associés à la gouvernance territoriale, c'est-à-dire d'abord sous l'angle de la justification du projet, puis des composantes du milieu d'accueil, et enfin des attentes à l'égard des processus de planification et de participation. Dans chacun des projets, les facteurs associés à la gouvernance territoriale se sont avérés essentiels pour comprendre le positionnement des acteurs. Ils ont également permis de mettre au jour un certain nombre de lacunes, mais également des attentes afin d'améliorer les modes de gouvernance.

2. Les enseignements tirés de cas hors Québec

Cette partie de l'étude avait pour but d'examiner la question de l'acceptabilité sociale du développement des hydrocarbures dans certains pays ou certaines provinces canadiennes où cette industrie reçoit un accueil généralement favorable du public, afin d'en tirer des enseignements utiles pour le Québec.

Pour répondre à cet objectif, nous avons identifié cinq cas susceptibles d'apporter des réponses à notre questionnement, c'est-à-dire l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, la Norvège, l'Australie et les États-Unis. Pour chacun des cas étudiés, un portrait sommaire du contexte d'exploitation des hydrocarbures a été brossé, incluant des éléments d'information sur la structure de gouvernance et les principaux acteurs, dans le but d'offrir un contexte permettant de mieux comprendre les dynamiques entourant l'acceptabilité sociale. Partant de ce portrait général, nous avons ensuite cerné les principaux facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale ainsi que les facteurs ou enjeux pouvant y faire obstacle. La présentation de chaque cas se terminait par un survol de quelques mesures ou initiatives illustrant comment les facteurs d'acceptabilité sociale sont pris en compte, dans l'objectif de fournir des exemples concrets de réussite dont le Québec pourrait tirer des enseignements.

Plusieurs des cas hors Québec examinés démontrent que l'acceptabilité sociale découle largement d'une vision collective du développement des projets énergétiques et de valeurs partagées, et donc de facteurs « macro » par opposition aux facteurs « micro » liés à un projet spécifique. Les cas de l'Alberta, de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Norvège et de la Louisiane évoquent cette idée de construction d'un « modèle de développement » fondé en grande partie sur la mise en valeur des hydrocarbures et qui vient en quelque sorte établir la justification des

projets et conditionner la réponse du public. L'adhésion et l'identification à ce modèle de développement repose pour une bonne part sur le sentiment de fierté qu'il suscite au sein de la population en général et sur sa contribution au « bien-être collectif ». Le même constat s'applique au Québec avec l'hydroélectricité.

La question des retombées de l'exploitation des ressources gazières et pétrolières et du partage équitable de la pétro-richeesse est une autre dimension ayant une forte incidence sur l'acceptabilité sociale dans les cas hors Québec étudiés. Par exemple, le Fonds pétrolier de la Norvège constitue sans doute la pierre d'assise de l'acceptabilité sociale de l'industrie pétrolière dans ce pays où les retombées économiques du pétrole profitent non seulement aux communautés touchées, mais à l'ensemble de la population sous forme de généreux programmes sociaux, et aux générations futures. La création d'une société d'État, comme à TNL, ou d'une compagnie pétrolière nationale, comme en Norvège, sont d'autres moyens utilisés avec succès par les gouvernements pour maximiser les retombées économiques de l'exploitation des hydrocarbures et assurer un partage équitable de la richesse.

L'étude des cas hors Québec a malgré tout permis de constater que l'acceptabilité sociale n'est jamais donnée, et qu'elle peut évoluer positivement ou négativement avec l'émergence de nouveaux enjeux et en fonction de plusieurs facteurs. C'est donc dire que même dans les pays ou les provinces où l'acceptabilité sociale semblait acquise, notre examen a mis en lumière plusieurs enjeux susceptibles de remettre en question ou de fragiliser ce « contrat social », des enjeux par ailleurs très souvent reliés à des questions de gouvernance et de participation publique. Autrement dit, l'acceptabilité sociale évolue dans le temps et nécessite un engagement avec la communauté à long terme.

Selon les constats tirés de notre étude, il apparaît que cet engagement avec la communauté, que l'industrie elle-même reconnaît de plus en plus comme une étape essentielle, devrait reposer sur le respect des valeurs, des intérêts et des préoccupations des diverses parties prenantes, et sur une participation significative des communautés touchées au processus de planification et de décision. L'établissement d'un dialogue constructif entre les autorités gouvernementales, l'industrie et les acteurs du milieu est d'ailleurs mis en évidence dans les cas étudiés comme une des conditions essentielles pour assurer une bonne compréhension du point de vue et des préoccupations de chacun. La part d'incertitude inhérente aux projets de mise en valeur des hydrocarbures, en ce qui concerne notamment les risques pour la santé et l'environnement, devrait également être reconnue et discutée en toute transparence pour donner confiance au public et favoriser l'acceptabilité sociale.

L'idée du lien de confiance à bâtir et à entretenir avec les communautés touchées et l'ensemble des parties prenantes est un autre facteur clé pour l'obtention de l'acceptabilité sociale. Il apparaît que cette confiance repose sur un ensemble d'éléments, dont l'existence d'un cadre législatif et réglementaire rigoureux ainsi que la crédibilité et la portée utile des différents mécanismes d'évaluation des impacts et de gestion des ressources. L'inclusion de toutes les

parties prenantes et la valorisation des savoirs locaux dans le processus d'évaluation des impacts et d'élaboration de la réglementation sont deux éléments qui ressortent très clairement des exemples de réussite présentés.

Mentionnons enfin que les composantes du milieu d'accueil, et notamment ses réalités historiques, géographiques et sociales, exercent aussi une influence considérable sur l'acceptabilité sociale des projets de développement d'hydrocarbures. Les facteurs reliés au milieu d'accueil, tel que le contexte économique et les conflits d'usage, peuvent constituer dans certains cas des obstacles difficiles à aplanir. D'ailleurs, la possibilité que le processus de construction de l'acceptabilité sociale débouche sur un refus et sur l'abandon d'un projet devrait faire partie des options envisagées.

3. Pistes d'amélioration à apporter au mode de gouvernance territoriale participative au Québec

L'objectif de ce chapitre était d'identifier des pistes d'amélioration à apporter aux modes de gouvernance, principalement territoriale, pour la mise en valeur des hydrocarbures au Québec. Ces pistes d'amélioration ont été identifiées en croisant les enseignements tirés des chapitres précédents, et sur la base des facteurs d'acceptabilité sociale inspirés du cadre d'analyse évoqué plus haut.

Pour prendre position sur les projets énergétiques, plusieurs acteurs analysent et évaluent les raisons qui justifient l'implantation du projet. L'analyse des facteurs associés à la justification et à la nature du projet a ainsi contribué à mieux comprendre les logiques, les valeurs et les bases sur lesquelles s'appuient plusieurs acteurs qui s'opposent au projet, position majoritaire dans les projets étudiés liés aux hydrocarbures. Au-delà de la justification fournie par le promoteur, les acteurs analysent le projet en répondant aux questions suivantes : pourquoi implante-t-on le projet? À quels besoins répond-t-il? À qui profitera-t-il? S'il répond aux besoins, y a-t-il des alternatives qui engendrent moins d'impacts? Le développement durable et collectif de la ressource, ainsi que l'évaluation économique et les alternatives étaient les principaux référentiels sur lesquels s'appuyait le positionnement des acteurs. Notre analyse nous a en effet permis de constater que le développement durable est un cadre de référence partagé par la majorité des acteurs, qui tirent une fierté du modèle québécois de développement énergétique axé sur l'hydroélectricité. Il y aurait donc une perception d'incohérence entre ce modèle et la mise en valeur des hydrocarbures. La rentabilité économique du développement de cette filière pour le Québec est également mise en doute et les acteurs critiquent le fait que les autres alternatives soient rarement examinées.

Les pistes d'amélioration suggérées comprennent l'adoption d'une politique qui s'appuie sur une vision claire du développement, arrimée à des orientations précises et des modalités de développement, avec la participation du public et en cohérence avec les autres politiques

connexes. Cette étape en amont est importante pour de nombreux citoyens et acteurs du Québec et fait partie intégrante de leur conception de l'acceptabilité sociale. Il importe aussi pour les différents acteurs que le débat public porte non seulement sur la place des hydrocarbures, mais également sur les alternatives en matière de production énergétique.

La prise en compte des besoins, des préoccupations et des savoirs des communautés locales dans le processus décisionnel est une lacune importante qui a été mise en lumière dans l'analyse des différents cas. Parmi les principales pistes d'amélioration suggérées, la révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement semble s'imposer pour corriger les nombreuses lacunes identifiées à ce niveau. Une implication plus étroite des communautés touchées à l'évaluation des impacts sociaux est également souhaitée. L'indépendance du processus ainsi que l'accessibilité et la transparence de l'information sont également jugés nécessaires pour assurer la crédibilité des mécanismes d'évaluation et de consultation. L'adoption d'un cadre formel et uniforme pour les évaluations environnementales stratégiques (EES) et la réalisation d'évaluations environnementales régionales (EER) avant d'ouvrir de nouvelles régions au développement gazier et pétrolier constituent également une piste à explorer.

La portée minimale de la participation du public est une critique récurrente et une importante source de méfiance à l'égard de l'industrie et des autorités gouvernementales. Il est recommandé que la participation publique survienne le plus tôt possible afin de donner confiance à la communauté dans l'utilité et la légitimité des mécanismes de participation. Enfin, il serait souhaitable d'instaurer des mécanismes formels de concertation entre les acteurs du milieu et le promoteur pour améliorer l'insertion des projets dans les communautés d'accueil et pour encadrer la négociation d'ententes. La crédibilité des mécanismes de suivi est également mise en doute et il est recommandé à ce sujet de créer des comités de suivi composés de divers acteurs du milieu aux compétences et expertises variées pour accentuer la confiance des parties prenantes.

Finalement, à partir des attentes soulignées dans les différents cas au Québec et dans les modèles de développement qui ont été implantés ailleurs, la troisième partie s'intéresse aux rôles joués par les différents acteurs dans la mise en valeur des hydrocarbures. Ces acteurs sont l'État, les municipalités et MRC, les citoyens et acteurs de la société civile et les entreprises et promoteurs.

Il ressort en conclusion que les pistes d'amélioration à apporter aux modes de gouvernance pour la mise en valeur des hydrocarbures passent principalement par la valorisation des savoirs des acteurs locaux aux différentes étapes de l'évaluation, de la planification du projet et dans le suivi des impacts. Différents forums et mécanismes existent au Québec pour permettre à ces acteurs d'exprimer leurs préoccupations et leurs attentes. Toutefois, ce savoir est peu intégré dans le processus décisionnel et ce, même s'il contribuerait à améliorer l'insertion des projets dans les communautés tout en facilitant du même coup l'acceptabilité sociale. En effet, lorsque

ces demandes ne sont pas prises en compte, les liens de confiance sont plus fragiles et certaines tensions peuvent apparaître avec le promoteur. En outre, les études de cas ont démontré que la relation qui a été développée avec le promoteur dans le passé peut influencer les perceptions des projets à venir. Une écoute et une réponse adéquate à ces besoins avec la mise en place de mécanismes de concertation pourraient contribuer à améliorer la confiance et la crédibilité du processus et du promoteur non seulement pour les projets d'hydrocarbure, mais également pour bon nombre de projets industriels d'envergure.

Mentionnons également que le temps est un facteur incontournable. Les projets qui ont suscité davantage d'acceptabilité sociale se sont inscrits dans un temps long. Cette interaction sur plusieurs années a contribué pour certains à tisser des liens de confiance avec le promoteur. Les études de cas hors Québec démontrent également l'importance d'un développement lent et graduel afin de gérer plus efficacement les impacts. L'établissement du lien de confiance entre toutes les parties prenantes et avec le milieu d'accueil apparaît d'ailleurs comme la pierre d'assise de l'acceptabilité sociale dans la grande majorité des exemples de réussite tirés des cas hors Québec.

Rappelons finalement que l'acceptabilité sociale est un processus complexe qui n'est pas tributaire d'un seul facteur. En d'autres mots, rien ne garantit qu'un projet sera mieux reçu par le milieu parce que le mode de gouvernance territoriale a été modifié pour assurer une intégration plus harmonieuse du projet dans son environnement. Il convient aussi de rappeler qu'une plus grande participation du public ne débouche pas automatiquement sur l'acceptabilité sociale du projet et qu'« il n'y a pas automatisme ou déterminisme entre participation et réponses positives sociale (*sic*) » (Batellier, 2015). L'acceptabilité sociale est avant tout le résultat d'un processus qui favorise le débat et le consensus ralliant différents acteurs. À cet égard, les études de cas au Québec ont démontré que le développement durable et collectif de la ressource constitue pour les Québécois une valeur importante qui s'inscrit bien souvent en opposition au développement des hydrocarbures.

TABLE DES MATIÈRES

ÉQUIPE DE RECHERCHE	V
SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE	VII
TABLE DES MATIÈRES.....	XIV
LISTE DES ENCADRÉS, DES FIGURES ET DES TABLEAUX	XVIII
LISTE DES ABRÉVIATIONS	XIX
INTRODUCTION.....	1
Mandat et objectifs	1
Structure du rapport	1
Approche méthodologique générale	3
CHAPITRE 1 - L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE ET LA GOUVERNANCE TERRITORIALE	5
1.1 L'acceptabilité sociale, un concept à définir	5
1.2 Discussion sur les concepts apparentés à l'acceptabilité sociale	8
1.2.1 Permis social d'exploiter (<i>Social licence to operate</i>).....	8
1.2.2 Un mot sur le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE)	13
1.2.3 Engagement des communautés (<i>community engagement</i>)	13
1.3 Les facteurs de l'acceptabilité sociale	17
1.3.1 Les facteurs associés aux préoccupations sociales	18
1.3.2 Les facteurs d'acceptabilité sociale associés à la gouvernance territoriale	18
CHAPITRE 2 - LES FACTEURS D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DANS LE CONTEXTE DES CONSULTATIONS OU PRISES DE POSITION SUR LES PROJETS ÉNERGÉTIQUES QUÉBÉCOIS	26
Introduction	26
Démarche méthodologique	28
2.1 Composantes, historique et acceptabilité sociale des projets étudiés	30
2.1.1 Contexte et historique des projets	31

2.1.2	L'acceptabilité sociale des projets énergétiques	39
2.1.3	Le positionnement sur les projets selon les groupes d'acteurs qui ont déposé des mémoires aux audiences publiques du BAPE	41
2.2	Les principaux facteurs de l'acceptabilité sociale.....	44
2.2.1	Les préoccupations sociales.....	45
2.2.2	Les facteurs associés à la gouvernance territoriale	48
2.2.3	Les processus de planification et mécanismes de participation	65
Conclusion		71
 CHAPITRE 3 : LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CAS HORS QUÉBEC		72
Introduction.....		72
Démarche méthodologique		72
3.1	L'Alberta.....	73
3.1.1	Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures.....	73
3.1.2	Facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale	76
3.1.3	Facteurs pouvant faire obstacle à l'acceptabilité sociale	78
3.1.4	Prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale sur la base d'exemples concrets de réussite 85	
3.2	Terre-Neuve-et-Labrador.....	88
3.2.1	Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures.....	88
3.2.2	Facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale	90
3.2.3	Facteurs pouvant faire obstacle à l'acceptabilité sociale	92
3.2.4	Prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale sur la base d'exemples concrets de réussite 94	
3.3	La Norvège	96
3.3.1	Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures.....	96
3.3.2	Facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale	97
3.3.3	Facteurs pouvant faire obstacle à l'acceptabilité sociale	99
3.3.4	Prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale sur la base d'exemples concrets de réussite 101	
3.4	L'Australie	104
3.4.1	Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures.....	104
3.4.2	Facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale	105
3.4.3	Facteurs pouvant faire obstacle à l'acceptabilité sociale	106
3.4.4	Prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale sur la base d'exemples concrets de réussite 109	
3.5	Les États-Unis	113
3.5.1	Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures.....	113
3.5.2	Acceptabilité sociale et conflits de valeurs : l'exploitation du gaz de schiste en Ohio	113

3.5.3	L'acceptabilité sociale de l'exploitation pétrolière : l'influence des facteurs liés au milieu d'accueil en Californie et en Louisiane.....	115
3.5.4	L'influence du cadre législatif et réglementaire sur l'acceptabilité sociale de l'industrie gazière et pétrolière : le cas du Maryland	117
Conclusion : une analyse transversale sur les enseignements pour le Québec		119
	Éléments à retenir de chacun des cas	120
	Pistes de réflexion pour le Québec	123
CHAPITRE 4 – PROPOSITIONS QUANT AUX PISTES D'AMÉLIORATION À APPORTER AUX MODES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE AU QUÉBEC.....		126
4.1 Justification et nature du projet : un développement durable et collectif de la ressource énergétique		126
4.1.1	Le développement durable : cadre de référence pour l'analyse des projets	127
4.1.2	Le développement collectif de la ressource : par et pour le Québec	128
4.1.3	Une évaluation économique des projets énergétiques	129
4.1.4	Une évaluation des alternatives	130
4.1.5	Les pistes d'amélioration des modes de gouvernance : vision, planification et évaluation des filières d'hydrocarbures	130
4.2 Les composantes du milieu d'accueil : mettre en valeur les préoccupations et les attentes des milieux locaux.....		132
4.2.1	Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	133
4.2.2	Une planification des projets de concert avec les communautés	136
4.2.3	Dispositifs de concertation afin d'établir les conditions d'acceptabilité et d'insertion des projets dans les communautés	137
4.2.4	Mécanismes de suivi	143
4.3 Rôles joués ou attendus par les principaux acteurs dans la filière des hydrocarbures		144
4.3.1	Rôle de l'État : encadrement des hydrocarbures et accompagnement des communautés	144
4.3.2	Rôles des municipalités et municipalités régionales de comté (MRC) : planification, sécurité publique et concertation.....	146
4.3.3	Citoyens et acteurs de la société civile	149
4.3.4	Entreprises ou promoteurs	149
Conclusion		150
CONCLUSION GÉNÉRALE.....		152
Facteurs associés à la justification et à la nature du projet		152
	Constats :.....	152
	Pistes d'amélioration :	152
Les composantes du milieu et la prise en compte de ses préoccupations et attentes		153
	Constats :.....	153
	Pistes d'amélioration :	153

Rôles attendus des différents acteurs dans la mise en valeur des hydrocarbures	154
L'État :	154
Municipalités et MRC :	155
Citoyens et acteurs de la société civile :	155
Entreprises ou promoteurs :	155
 RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	 156

Liste des encadrés, des figures et des tableaux

Liste des encadrés

Encadré 1. Quelques définitions de l’acceptabilité sociale	8
Encadré 2. Bonnes pratiques d’engagement et de préparation des communautés	16
Encadré 3. Six facteurs identifiés dans le mandat pour analyser l’acceptabilité sociale	17
Encadré 4 – L’exemple de la ligne THT France-Espagne	84

Liste des tableaux

Tableau 1. Cadre d’analyse des facteurs d’acceptabilité sociale	20
Tableau 2. Synthèse des étapes du chapitre 2 et de la méthodologie utilisée pour cerner les facteurs d’acceptabilité sociale	30
Tableau 3. Caractéristiques des projets étudiés	32
Tableau 4. Position des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE par projets et groupes d’acteurs.....	43
Tableau 5. Indice de développement socioéconomique des municipalités qui accueillent les projets ...	55
Tableau 6. Provenance des auteurs des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE par projets	59

Liste des abréviations

ACOLA : Australian Council of Learned Academies

AER : Alberta Energy Regulator

APPEA : Australian Petroleum Production and Exploration Association

BAPE : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

BC : British-Columbia

CCPA : Centre canadien de politiques alternatives

CEMA : Cumulative Environmental Management Association

CERI : Canadian Energy Research Institute

CLPE : Consentement libre, préalable et éclairé

C-NLOPB : Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers

CPTAQ : Commission de protection du territoire agricole du Québec

CSG : Coal seam gas

EAB : Environmental Appeals Board

EES : Évaluation environnementale stratégique

ÉI : Évaluation intégrée

ENAP : École nationale d'administration publique

ERCB : Energy Resource Conservation Board

EUB : Energy and Utilities Board

GES : Gaz à effet de serre

GNL : Gaz naturel liquéfié

KÉMONT : Kruger Énergie Montérégie

LAU : Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

MAMOT : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

MAMR : - Ministère des Affaires municipales et des Régions

MCMPR : Ministerial Council on Mineral and Petroleum Resources

MDDELCC : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

MERN : Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MRC : Municipalité régionale de comté
MSC : Multistakeholder Committee
NEB : National Energy Board
NOFO : Norwegian Clean Seas Association for Operating Companies
NSW : New South Wales
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement économiques
ONE : Office national de l'énergie
ONG : Organisation non gouvernementale
PIB : Produit intérieur brut
PME : Petites et moyennes entreprises
PRDIRT : Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire
RDÉE : Réseau de développement économique et d'employabilité
TNL : Terre-Neuve-et-Labrador
UOGR : Unconventional Oil and Gas Report
UPA : Union des producteurs agricoles
UQAR : Université du Québec à Rimouski

INTRODUCTION

MANDAT ET OBJECTIFS

En mai 2014, le gouvernement du Québec adoptait un Plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures dans lequel il prévoit se doter d'un encadrement légal et réglementaire sur les hydrocarbures. Afin de mieux évaluer les impacts environnementaux, sociaux, économiques et de sécurité relatifs aux hydrocarbures et d'appuyer cet encadrement sur les meilleures pratiques, deux évaluations environnementales stratégiques ont été lancées : l'une, globale, sur le développement des hydrocarbures au Québec et l'autre, spécifique à l'île d'Anticosti. Dans le cadre de cette démarche, une série d'études a été commandée pour faire le point sur l'état des connaissances en vue d'éclairer le processus décisionnel. C'est dans ce contexte que la présente étude s'inscrit.

Cette étude vise à analyser les facteurs¹ d'influence de l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures et à identifier des propositions relatives au mode de gouvernance territoriale. À cet égard, toujours selon le mandat qui nous a été confié, l'acceptabilité sociale des projets de l'industrie gazière et pétrolière implique nombre de valeurs, d'acteurs et de facteurs, selon des temps, des échelles spatiales et des étapes différenciées. Le mandat se décline en trois principaux objectifs qui visent à documenter et à identifier :

- les facteurs d'acceptabilité sociale dans le contexte des consultations ou prises de position sur les projets énergétiques québécois;
- les enseignements tirés de cas hors Québec;
- des propositions quant aux pistes d'amélioration à apporter au mode de gouvernance territoriale participative au Québec.

STRUCTURE DU RAPPORT

Ce rapport est divisé en deux volumes. Le volume I, structuré en quatre chapitres, constitue le rapport principal, tandis que le volume II est fourni en tant que complément au chapitre 2 du volume I, dont il forme la base. Ce deuxième volume contient la description et l'analyse détaillées des consultations publiques et prises de position sur les cinq projets énergétiques

¹ Le mandat de recherche s'appuie sur la notion de « facteurs d'acceptabilité sociale ». Bien que nous utilisions ce terme dans ce rapport pour répondre aux objectifs du mandat, mentionnons néanmoins que cette notion est limitative. Elle enferme en effet la compréhension de l'acceptabilité sociale dans une logique de cause à effet alors que cette notion est beaucoup plus complexe (voir le chapitre 1).

québécois examinés pour les fins de la présente étude, et qui font l'objet d'une analyse transversale dans le chapitre 2 du présent document. À ce titre, le chapitre 2 devrait être lu concurremment avec le volume II.

Voici quelques détails sur le contenu des différents chapitres du volume I et sur le deuxième volume :

1. Dans le premier chapitre, nous définissons l'acceptabilité sociale et ses facteurs en lien avec notre mandat d'étude sur la gouvernance territoriale. La discussion s'amorce sur la définition du concept d'acceptabilité sociale et des concepts apparentés afin d'établir les assises de la recherche sur les différentes composantes de l'acceptabilité sociale en regard de la gouvernance territoriale. Une grille d'analyse des facteurs d'acceptabilité sociale est ensuite proposée. Ce chapitre servira de cadre de référence pour l'analyse des différentes études de cas qui suivront.
2. Le chapitre 2 vient répondre au premier objectif du mandat en identifiant les principaux facteurs d'acceptabilité sociale exprimés par différentes parties prenantes dans le cadre des grands projets énergétiques québécois retenus pour la réalisation de cette étude. Ce chapitre présente une analyse transversale des principaux constats tirés des cas examinés dans le contexte québécois, dont la description et l'analyse détaillées se retrouvent dans le volume 2.

Ce deuxième volume présente dans un premier temps les cinq projets énergétiques examinés pour les fins de l'étude, et qui ont fait l'objet d'enquêtes et d'audiences publiques du BAPE, soit : le projet de centrale à cycle combiné du Suroît à Beauharnois par Hydro-Québec; le projet de terminal méthanier à Cacouna; le projet de Pipeline Saint-Laurent; le projet du complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine; et une synthèse de l'évolution des modes de gouvernance pour la filière éolienne et des facteurs d'acceptabilité sociale. Dans un deuxième temps, nous résumons les principaux constats et recommandations tirés des démarches d'acquisition de connaissances (audiences publiques et évaluation environnementale stratégique) sous l'angle de l'acceptabilité sociale et de la gouvernance. Une revue de presse au Québec sur la question des hydrocarbures afin d'identifier les différents facteurs d'acceptabilité sociale est présentée par la suite suivie d'une synthèse de la consultation publique menée sur les enjeux énergétiques au Québec (2013-2014). À la lumière de notre cadre d'analyse présenté au chapitre précédent, nous porterons une attention particulière aux facteurs d'acceptabilité sociale associés à la gouvernance territoriale.

3. Le chapitre 3 a pour objectif d'évaluer l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures à l'extérieur du Québec à partir de l'examen de cas où cette industrie reçoit un accueil généralement favorable de la part des communautés. Cinq cas ont été retenus, soit l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, la Norvège, l'Australie et les

- États-Unis. Chaque cas fait l'objet d'un portrait sommaire du contexte d'exploitation des hydrocarbures à partir duquel sont dégagés les principaux facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale ainsi que les facteurs ou enjeux pouvant y faire obstacle. La présentation de chaque cas se termine par un survol de quelques exemples concrets de prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale dont le Québec pourrait tirer des enseignements.
4. Le chapitre 4 propose des pistes d'amélioration à apporter aux modes de gouvernance territoriale pour la mise en valeur des hydrocarbures. Ces enseignements s'appuient sur les principaux constats tirés de l'analyse des facteurs d'acceptabilité sociale observés dans les projets énergétiques québécois, de même que sur les pistes identifiées dans les rapports produits à l'issue des EES et des consultations publiques. Les enseignements tirés de l'examen des cas hors Québec viennent bonifier ce chapitre.
 5. Le rapport se termine par une conclusion générale qui présente une synthèse des principaux constats de l'étude ainsi que les principales pistes d'amélioration proposées.

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE GÉNÉRALE

La réalisation de ce rapport s'appuie sur différentes approches méthodologiques adaptées aux objectifs des différents chapitres. À ce titre, les précisions concernant la méthodologie sont détaillées au début de chaque chapitre ainsi que dans l'introduction du volume 2. Néanmoins, de façon générale, précisons que la méthodologie employée pour la réalisation du mandat repose essentiellement sur trois principales approches, soit une revue de la littérature scientifique, une revue documentaire de sources de première main et une revue de presse.

1. Revue de littérature scientifique

Afin de définir un cadre de référence pour analyser les différentes études de cas et en dégager certaines leçons, une revue de littérature scientifique a été réalisée sur le concept de l'acceptabilité sociale en lien avec la gouvernance territoriale. Cette revue de littérature a été facilitée par la multiplication des exercices menés ces dernières années, notamment au Québec, pour mieux comprendre les composantes et facteurs qui influencent l'acceptabilité sociale. L'analyse des cas hors Québec s'appuie également sur une revue de littérature, l'objectif étant de mobiliser une littérature abondante et provenant de champs disciplinaires variés (sociologie, environnement, ressources naturelles, participation publique et gouvernance, etc.) qui permettrait de faire ressortir certains enjeux ou aspects méconnus des cas retenus quant à l'acceptabilité sociale et la gouvernance. Nous avons également pris en compte les écrits scientifiques sur les projets québécois étudiés dans ce rapport, particulièrement pour les cas de la centrale du Suroît, la filière éolienne et les études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale sur les gaz de schiste.

2. Revue documentaire

L'approche méthodologique priorisée pour le chapitre 2 a consisté à effectuer une revue documentaire afin d'identifier les facteurs d'acceptabilité sociale invoqués par les différents acteurs pour prendre position sur la mise en valeur des hydrocarbures. Cette revue documentaire s'appuie sur une analyse des sources de première main (sources primaires), soit les mémoires écrits par les différents acteurs lors des audiences publiques du BAPE pour les différents projets analysés. Une analyse qualitative du contenu des mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE nous a ensuite permis de cerner les principales préoccupations exprimées par les différents acteurs et d'identifier également certaines attentes. Une analyse quantitative a également contribué à brosser un portrait des principaux auteurs des mémoires, de leur provenance et de leur point de vue sur le projet. Les détails de ces analyses se retrouvent dans le volume II.

Pour les cas hors Québec, une étude documentaire a également été réalisée, cette fois à partir surtout de sources de deuxième main, c'est-à-dire des publications gouvernementales (Livre blanc, mises à jour trimestrielles, bulletins, rapports, etc.) et des sites Web.

3. Une revue de presse

Des revues de presse ont été réalisées à partir de trois principales entrées. Une première revue de presse a été réalisée dans les principaux périodiques francophones au Canada afin d'identifier les facteurs d'acceptabilité sociale les plus souvent exprimés par différentes parties prenantes en lien avec les hydrocarbures au Québec. À partir de cette base de données, nous avons ensuite repéré les différents articles portant sur les cas étudiés au Québec (centrale thermique du Suroît, terminal méthanier de Cacouna, Pipeline Saint-Laurent et complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine) afin de retracer l'historique de ces projets et de repérer les moments marquants en lien avec l'acceptabilité sociale. Finalement, les cas hors Québec ont également fait l'objet d'une revue de presse de mai 2013 à mai 2015 dans la base de données Eureka à partir des mots-clés « social licence » et « oil ».

CHAPITRE 1 - L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE ET LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Dans le but de définir l'acceptabilité sociale et ses facteurs en lien avec notre mandat d'étude, dans le contexte de la gouvernance territoriale, nous présentons dans les pages qui suivent un survol des principaux constats tirés de la littérature scientifique sur le sujet. Ce chapitre nous permettra notamment de démontrer l'imbrication étroite entre les différentes composantes de l'acceptabilité sociale et l'enjeu de la gouvernance territoriale au cœur de cette étude, et servira de cadre de référence pour analyser les différentes études de cas qui suivront et en dégager certaines leçons.

Ce chapitre repose en grande partie sur des études axées sur l'acceptabilité sociale de grands projets urbains ou énergétiques québécois (Fortin et Fournis, 2013; Fortin *et al.*, 2013; Gariépy, 2014; Saucier *et al.*, 2009) de même que sur des travaux de synthèse sur la question de l'acceptabilité sociale (Batellier, 2015; Caron-Malenfant et Conraud, 2009; Gendron, 2014; Gendron *et al.*, 2015). La littérature internationale a également été mobilisée pour compléter ce tour d'horizon, et notamment pour examiner certaines formules alternatives à l'acceptabilité sociale ou concepts apparentés, comme le « permis social d'exploiter » (*social licence to operate*), le « consentement préalable, libre et éclairé » ou le processus d'engagement des communautés (*community engagement*).

1.1 L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE, UN CONCEPT À DÉFINIR

La notion d'acceptabilité sociale, qui est au cœur des travaux du BAPE depuis sa fondation (Gauthier et Simard, 2011)² et qui retient l'attention des chercheurs depuis une dizaine d'années (Fortin et Fournis, 2013; 2014), reste difficile à cerner et à définir selon Batellier (2015). Bien que largement répandue et très présente tant dans le discours des décideurs privés et publics que dans les revendications citoyennes quand il est question de grands projets, la notion est totalement absente du cadre légal et réglementaire québécois et canadien, et ne figure même pas dans la Loi sur le développement durable. Le flou qui persiste autour de l'acceptabilité sociale, notamment en ce qui concerne les critères d'évaluation, les indicateurs, les conditions à remplir et les limites inhérentes au concept, donne aussi lieu à une multitude d'acceptions différentes du terme en fonction des types d'acteurs impliqués et de leurs intérêts (p. 7). Dans le monde des affaires, Batellier observe de plus une tendance à réduire la notion à une question de bonnes pratiques destinées à éviter la contestation (p. 51).

² Sans faire l'objet d'une définition précise et explicite, la notion d'acceptabilité sociale est progressivement devenue une condition pour que le BAPE donne son aval à un projet. Au terme de leur enquête et des audiences publiques, les commissions du BAPE tentent ainsi d'établir l'acceptabilité sociale du projet, c'est-à-dire de déterminer si le projet obtient l'accord du milieu pour sa réalisation (Gauthier et Simard, 2011).

Dans un travail de synthèse sur le sujet, Batellier (2015) établit un certain nombre d'éléments à prendre en considération dans toute démarche de définition et de balisage de cette notion. Il note entre autres l'existence de divers niveaux d'acceptabilité sociale et la distinction importante à faire entre un appui ou un accord et la simple absence d'opposition. Ces variantes, qui découlent des différents sens donnés au verbe « accepter », mettent en évidence « une tension fondamentale entre une dimension positive de choix et une dimension plus négative de choix par défaut, *subi* » (p. 38). La signification donnée au terme « sociale » dans « acceptabilité sociale » revêt également une importance cruciale pour la définition du concept dans la mesure où elle permet de répondre à la question « Qui accepte? ». Or cette question ramène à la nécessité de délimiter la communauté affectée par un projet et de déterminer qui sont les parties prenantes légitimes dans le processus de participation et de décision, alors que cet aspect est rarement clarifié sur le terrain. Le flou qui persiste autour de la définition du *social* a parfois des effets pervers, comme l'explique Batellier :

« Il faut dire que la malléabilité de ce périmètre du social peut permettre tant de le réduire, restreignant ainsi le champ des 'intérêts légitimes' et excluant de facto certains acteurs 'dérangeants' (pensons aux ONG environnementales nationales), réduisant le fardeau de la preuve d'appui/d'accord du public et permettant un meilleur contrôle du débat pour faciliter la recherche d'appuis plus ciblés. À l'inverse, le périmètre peut être élargi afin de réduire l'importance relative d'une minorité locale défavorable en la diluant dans un plus vaste périmètre social où une majorité de soutien sera plus facilement acquise » (2015, p. 45).

Sur la base des travaux de Saucier *et al.* (2009), Batellier distingue aussi quatre approches pour définir l'acceptabilité sociale :

- 1) l'acceptabilité sociale utilisée comme un instrument pour arriver à diverses fins et destiné à différents acteurs. Cette approche est souvent perçue par la société civile comme un outil au service de l'entreprise et suscite une grande méfiance au sein du public, qui se sent manipulé (p. 53);
- 2) l'acceptabilité sociale comme un chemin, un processus et/ou un résultat. Cette approche, « essentiellement centrée sur la société / la communauté qui accepte » (p. 55), met en évidence le caractère dynamique et évolutif de l'acceptabilité sociale et est à la base de la majorité des définitions formelles proposées dans les plus récentes études sur le sujet;
- 3) l'acceptabilité sociale comme niveau d'accord ou de désaccord du public. Cette approche renvoie aux différentes acceptions du verbe « accepter » évoquées précédemment et débouche sur une hiérarchisation ou une appréciation qualitative des niveaux d'acceptabilité sociale (p. 58);
- 4) enfin, l'acceptabilité sociale comme « construit social », c'est-à-dire le fruit d'un processus interactif entre les parties prenantes qui se déploie dans le temps et fait place à l'apprentissage collectif (p. 61).

Au Québec, les études qui examinent les projets énergétiques sous la lunette de l'acceptabilité sociale se sont multipliées dans les dernières années. Les chercheurs de l'UQAR, en particulier,

se sont d'abord intéressés aux conditions d'acceptabilité sociale de la filière de l'énergie éolienne, qualifiée de « véritable laboratoire pour comprendre le phénomène » (Fortin et *al.*, 2013, p. 3)³. Plus récemment, la question de l'exploitation des énergies fossiles au Québec et les réflexions issues des évaluations environnementales stratégiques (celle sur les hydrocarbures en cours et celle sur les gaz de schiste)⁴ ont contribué à bonifier la compréhension du processus de l'acceptabilité sociale et de ses différents facteurs. Plusieurs propositions de définition de l'acceptabilité sociale sont apparues dans la littérature scientifique à la suite de ces travaux. Pour les fins de cette étude, nous en retenons principalement trois, qui sont présentées dans l'encadré 1. Chacune d'elles mise sur un élément explicatif en particulier : une coconstruction des conditions à mettre en place; un processus d'évaluation politique; ou un jugement collectif basé sur la comparaison d'alternatives. Malgré le foisonnement de définitions et d'approches proposées pour cerner ce concept émergent, tel que souligné par Batellier (2015), les travaux des chercheurs québécois partagent néanmoins plusieurs similitudes dans la compréhension de l'acceptabilité sociale et constituent, à notre avis, une base de corpus théorique commun sur laquelle nous pouvons poser les assises de notre recherche sur ce concept.

³ Mentionnons notamment les références suivantes : Saucier et *al.*, 2009; Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009; Fortin et Lefloch, 2010; Fortin et *al.*, 2010.

⁴ Mentionnons notamment l'étude de Fortin et Fournis qui a été réalisé dans le cadre de l'EES sur les gaz de schiste afin de « dégager les facteurs permettant une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale de la filière du gaz de schiste au Québec dans une perspective de développement territorial » (2013, p. 8). Plusieurs articles ont par la suite été publiés par l'équipe de chercheurs pour alimenter la réflexion sur l'acceptabilité sociale. En outre, dans la première phase d'acquisition de connaissances de la présente EES sur les hydrocarbures, Gendron et Friser (2015) ont réalisé une revue de littérature critique sur l'acceptabilité sociale du développement des hydrocarbures au Québec. La réflexion s'est également poursuivie par le biais d'articles scientifiques (Gendron, 2014). L'ensemble de ces études s'appuie sur une vaste recension des écrits publiés dans le domaine énergétique sur l'acceptabilité sociale.

Encadré 1. Quelques définitions de l'acceptabilité sociale

« L'acceptabilité sociale est le résultat d'un **processus** par lequel les **parties concernées construisent ensemble** les conditions minimales à mettre en place pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un **moment donné**, dans son **milieu naturel et humain** » (Caron-Malenfant et Conraud, 2009)¹.

L'acceptabilité sociale est définie comme « un **processus** d'évaluation politique d'un projet sociotechnique 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 privilégiés par les acteurs concernés** » (Fortin et Fournis, 2013).

« **Assentiment de la population** à un projet ou à une décision résultant du **jugement collectif** que ce projet ou cette décision est supérieur aux **alternatives connues**, incluant le statu quo » (Gendron, 2014, p.117, adapté de Brunson, 1996).

1.2 DISCUSSION SUR LES CONCEPTS APPARENTÉS À L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Afin d'enrichir notre compréhension de l'acceptabilité sociale et d'en cerner un peu plus précisément les contours, il nous apparaît nécessaire de définir et de documenter certains concepts apparentés et utilisés fréquemment comme synonymes, alternatives ou compléments à l'acceptabilité sociale, en particulier dans la littérature anglophone.

1.2.1 Permis social d'exploiter (*Social licence to operate*)

La notion de permis social d'exploiter, en anglais *Social License to Operate* (SLO), est étroitement liée à l'acceptabilité sociale et abondamment utilisée dans le discours public, et plus particulièrement dans le cadre de projets ou d'activités extractives (Batellier, 2015). Issu de l'industrie minière dans les années 1990, ce concept est principalement mobilisé par l'entreprise privée, qui reconnaît la nécessité d'obtenir l'accord implicite et la confiance de la communauté d'accueil ou des parties prenantes (Smith et Richards, 2015; Hall, 2015; Moffat et Zhang, 2014; Prno et Slocombe, 2012). Voici quelques définitions tirées de la littérature :

« SLO has been defined in research on engagement in the mining industry as the level of ongoing approval or societal acceptance of the activities of an industry, described as: [...] an acceptability [that] must be achieved on many levels, but [...] must begin with, and

be firmly grounded in, the social acceptance of the resource development by local communities » (Hall, 2015, citant Joyce and Thomson, 2000, p. 52);

« A Social License to Operate (SLO) can be defined as an implicit contract which ensures that the risk of socio-political challenges to a company's operations (e.g. product boycotts or media campaigns) is reduced if it behaves according to its stakeholders values: the stronger the SLO, the lower the risk » (Richert *et al.*, 2015, p. 121);

« A social license to operate (SLO) is a community's perceptions of the acceptability of a company and its local operations » (Thomson et Boutilier, 2011, p. 2).

« La licence sociale réfère à un contrat social informel existant entre une industrie et la communauté dans laquelle elle opère. La licence sociale sous-entend un niveau d'acceptation ou d'approbation qu'une communauté octroie à un projet spécifique » (Lacey et Lamont, 2014, p. 832; traduction de Baba et Raufflet, 2014).

Nous retenons de ces définitions que le permis social d'exploiter est une forme d'acceptabilité sociale que l'entreprise privée désireuse d'exploiter des ressources naturelles doit absolument aller chercher auprès de la communauté locale, et qu'elle doit maintenir, pour éviter les mouvements d'opposition qui pourraient mettre ses activités en péril. Ce permis est un contrat tacite passé entre l'entreprise et la communauté d'accueil.

Selon Michel Bouchard (2015), les efforts déployés par l'industrie minière depuis une vingtaine d'années pour obtenir ce « permis social » en plus des permis environnementaux réglementaires courants témoignent de l'importance pour l'industrie, d'un point de vue financier et opérationnel, de ne pas s'aliéner les communautés riveraines et autres groupes affectés par un projet. Ce processus, qui repose entre autres sur l'instauration d'une communication bilatérale précoce et continue avec les communautés touchées, sur la transparence et l'engagement démontrés dans la prise de décision, et sur la mise en place de mécanismes efficaces de résolution de conflits, est devenu pratique courante dans le secteur minier, mais en est encore à ses premiers balbutiements dans le secteur pétrolier et gazier (Smith et Richards, 2015; Prno et Slocombe, 2012; Batellier, 2015).

Le concept de permis social d'exploiter renvoie à la fois à un objectif à atteindre et à une série de « bonnes pratiques » à respecter (Smith et Richards, 2015; Prno et Slocombe, 2012). Pour l'entreprise qui obtient ce permis social, l'objectif visé est de réduire le risque de conflits susceptibles de nuire à ses opérations, alors que la communauté locale cherche pour sa part à avoir un droit de parole dans la prise de décision et à tirer des bénéfices suffisants du projet. Les bonnes pratiques renvoient quant à elles à un ensemble de droits, de règles et de processus décisionnels, formels et informels, qui encadrent les discussions et négociations entre les parties (Prno et Slocombe, 2012). Cette approche centrée sur l'entreprise ou le promoteur, qui veut faire accepter son projet, s'apparente à la conception de l'acceptabilité sociale en tant qu'instrument dans la mesure où elle consiste principalement à rechercher un « résultat », alors

que la dimension de « processus » plus fréquemment associée au concept d'acceptabilité sociale est rarement présente (Batellier, 2015). Tel que noté par Boutilier (2014), la recherche du permis social, qui implique d'aller au-delà des exigences légales et de se faire reconnaître comme entreprise légitime et digne de confiance, est surtout motivée par la crainte d'une atteinte à la réputation de la compagnie, d'un boycott de la clientèle et d'un éventuel resserrement des règles par le gouvernement. L'obtention du permis social revêt en ce sens une importance cruciale pour l'entreprise, qui s'expose autrement à la controverse et à des conflits récurrents, avec les répercussions financières et opérationnelles qui peuvent s'ensuivre. À bien des égards, le permis social d'exploiter agit donc comme un outil de gestion des risques (Smith et Richards, 2015) qui se décline en une série de recommandations et de « bonnes pratiques⁵ » en matière de communication, de transparence et de gestion de conflits pour aider l'entreprise à maintenir de bonnes relations avec les communautés locales (Batellier, 2015). « On s'intéresse alors aux facteurs permettant de gagner ce 'permis social' : réputation corporative, compréhension de la culture, du langage et de l'histoire locale, éducation des parties prenantes locales au projet, ressources et culture de gestion de l'entreprise, etc. » (*ibid.*, p. 66). Aux yeux de certains auteurs, cette approche essentiellement centrée sur l'objectif de minimiser les menaces provenant de l'extérieur tend à démontrer que l'industrie assimile la démarche d'obtention du permis social à « un effort pour déguiser ou faire taire l'opposition » au lieu d'en faire une occasion d'engager un véritable dialogue avec la communauté en vue de « comprendre l'autre » (Owen et Kemp, 2013, cité par Batellier, 2015, p. 67).

Le permis social d'exploiter étant étroitement lié à la perception du risque et à la réputation de la compagnie, son obtention repose sur le degré de légitimité, de crédibilité et de confiance que l'entreprise réussit à inspirer aux communautés touchées par son projet. Thomson et Boutilier (2011) partent de ces trois critères pour proposer une autre vision du permis social d'exploiter à partir cette fois des perceptions du public, de ses attentes et de son expérience. Cette approche va plus loin en cherchant à « mesurer, analyser et quantifier » (Batellier, 2015, p. 67) le niveau d'appui à partir d'une échelle hiérarchique comprenant quatre niveaux de permis social d'exploiter :

1) le rejet du projet (absence de légitimité);

Du point de vue du public, trois facteurs justifient un refus du permis social : 1) des consultations publiques insuffisantes; 2) une majorité claire des parties prenantes locales s'oppose au projet; et 3) le public croit, à tort ou à raison, que le projet proposé ne présente pas de bénéfices supérieurs au statu quo pour la collectivité en général (Boutilier, 2014).

2) la tolérance / l'acceptation du projet;

Ce niveau minimal de permis social est le plus courant et repose sur la perception de la majorité des parties prenantes qu'elles peuvent en tirer des bénéfices à court terme. Ce

⁵ Ces bonnes pratiques sont expliquées plus en détail dans la section traitant du concept d'engagement des communautés.

niveau d'appui repose sur l'établissement de la légitimité économique du projet (Boutillier et Thomson, 2011).

3) l'appui du projet;

Si la compagnie réussit à établir sa crédibilité en démontrant sa volonté de contribuer au mieux-être de la région dans le respect du mode de vie local et d'agir de façon équitable et responsable en tant que citoyen corporatif, ainsi que sa capacité d'écouter, de tenir ses promesses et de s'engager dans un véritable dialogue, son projet a de bonnes chances d'obtenir l'appui du public (*ibid.*).

4) et finalement l'identification psychologique du milieu avec le projet.

Ce niveau ultime de permis social est atteint une fois que l'entreprise a réussi à gagner la confiance du public. Ce niveau repose sur la perception que les relations entre les parties prenantes et la compagnie sont fondées sur un respect mutuel durable des intérêts de chacun. Le risque de conflits socio-politiques est très faible à ce niveau (*ibid.*). Baba et Raufflet (2014) parlent de « co-appropriation ».

Cette échelle permet de rendre compte de la complexité du processus d'obtention du permis social en mettant de l'avant l'idée d'un cheminement progressif entre les différents niveaux d'appui, d'un processus de construction des relations entre l'entreprise et les parties prenantes (Boutillier et Thomson, 2011; Batellier, 2015). Il s'agit en ce sens d'un « constant processus d'apprentissage qui repose sur la capacité de dialoguer et de respecter l'autre partie » (Batellier, 2015, p. 69, d'après Raufflet *et al.*, 2013).

La clarification des différents niveaux de permis social met aussi en lumière un autre point commun avec le concept d'acceptabilité sociale, c'est-à-dire l'enjeu de la détermination des parties prenantes légitimes ou, dans les mots de Batellier (2015), le « périmètre du *social* », qui est souvent réduit aux communautés locales lorsqu'il est question d'obtenir un permis social. S'appuyant sur les travaux de Prno et Slocombe (2012), Batellier (2015) souligne à ce sujet que « les communautés locales sont des acteurs de plus en plus importants en ce qui concerne la gouvernance locale des projets notamment autour de revendications sur le partage des bénéfices et sur l'implication au niveau de la prise de décision qui, si elles ne sont pas prises en compte, peuvent compromettre les projets et activités » (p. 65). Pour élargir le périmètre des parties prenantes et contrer le risque que des manifestations de type NIMBY exercent une influence prédominante sur l'issue du processus, Boutillier (2014) suggère de remplacer la notion de « communauté » par celle de réseau de parties prenantes (*stakeholder network*), qui déborde les frontières géographiques et englobe les porteurs d'intérêts à diverses échelles (locale, régionale, nationale et internationale). Il rappelle à ce sujet la définition offerte par la théorie des parties prenantes :

« Stakeholder theory defines a company's stakeholders as those individuals or groups that either (a) are affected by, or at risk of being affected by, a project, or (b) can affect the project » (p. 270).

Selon Parsons et Moffat (2014), le permis social d'exploiter donne à la société ou aux communautés locales une voix et une capacité d'influencer la trajectoire des projets de développement. Les résultats d'une étude de Moffat et Zhang (2014) indiquent d'ailleurs que les impacts de l'industrie sont perçus de façon moins négative lorsque les parties prenantes ont le sentiment d'avoir été impliquées dans le processus de prise de décision, qu'elles ont été respectées et que leurs préoccupations ont été prises en considération (cité par Parsons et Moffat, 2014, p. 274). Au Canada et au Québec, la recherche d'un permis social concerne particulièrement les populations autochtones, avec lesquelles le gouvernement et les entreprises sont amenés à négocier des ententes visant à offrir des bénéfices (sous forme notamment de « mesures d'accompagnement, d'embauches, de retombées économiques, de dédommagement, ou même de participation aux bénéfices ») en retour des impacts subis (Bouchard, 2015). Parsons et Moffat considèrent en ce sens le permis social d'exploiter et l'évaluation des impacts sociaux comme deux processus complémentaires étroitement liés. D'une part, l'évaluation des impacts sociaux offre une occasion formelle, quoique souvent limitée, de comprendre les besoins et les attentes de la communauté et de l'impliquer dans la prise de décision concernant l'évolution du projet à différentes étapes de son cycle de vie. Le concept de permis social concerne d'autre part le degré d'acceptation des opérations obtenu auprès des populations touchées au moyen d'une constante réévaluation de la performance du projet, de ses impacts et de ses retombées positives, par rapport à des attentes qui évoluent continuellement et qui doivent constamment être renégociées (p. 276).

En définitive, cette notion encore émergente dans le secteur pétrolier et gazier partage beaucoup de similarités avec le concept d'acceptabilité sociale, notamment en ce qui concerne les facteurs qui mènent à l'obtention d'une adhésion des populations affectées et la difficulté d'identification des parties prenantes légitimes, mais s'en distingue aussi en tant qu'approche essentiellement centrée sur l'entreprise et utilisée principalement comme instrument destiné à atteindre un résultat plutôt que comme un processus. Comme le rappelle un ancien député provincial du Nouveau-Brunswick dans la foulée du débat sur la fracturation hydraulique dans cette province, le permis social d'exploiter renvoie à la nécessité de dépasser le strict cadre réglementaire pour bâtir avec les parties prenantes une relation de confiance, fondée sur un dialogue fructueux et continu, ainsi que sur un comportement responsable et éthique, afin d'établir une collaboration profitable à tous.

« The development of social licence occurs outside of formal permitting or regulatory processes, and requires sustained investment by proponents to acquire and maintain social capital within the context of trust-based relationships. [...] There are some things that social licence isn't: it cannot be granted by a government permit, it cannot be passed by government regulation; it is not even a piece of paper. Social licence is a relationship, a relationship built on trust, good dialogue and communication, ethical and responsible behaviour and a sense of how community and company can work together for mutual benefit » (Allaby, 4 mai 2015).

En conclusion, comme le souligne Batellier (2015), cette conception dynamique du permis social d'exploiter, qui s'apparente fortement au concept d'acceptabilité sociale en tant que processus, n'est « pas toujours partagée sur le terrain » (p. 79), où prédomine toujours la vision du permis social en tant que « réponse ponctuelle souvent en début de projet » (p. 70).

1.2.2 Un mot sur le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE)

Le concept de consentement libre, préalable et éclairé est de plus en plus utilisé dans la mobilisation entourant de grands projets en remplacement de l'acceptabilité sociale, qu'on trouve difficile à appliquer parce que trop floue, et du permis social d'exploiter, qui suscite la méfiance parce que trop associé à l'industrie (Batellier, 2015).

Le concept de consentement libre, préalable et éclairé sous-entend que les communautés affectées expriment leur accord ou donnent leur « consentement » à un projet avant que celui-ci n'aille de l'avant. L'obtention du CLPE doit respecter trois critères : 1) le consentement doit être donné **librement** (c'est-à-dire de façon totalement volontaire), 2) **avant** que le promoteur n'obtienne la permission de démarrer son projet, et 3) sur la base d'une **information complète**, de manière à ce que les parties affectées soient aussi bien renseignées que le promoteur sur leurs droits et sur le projet proposé et puissent négocier à armes égales (Prno et Slocombe, 2012).

Le CLPE et le permis social d'exploiter partagent le même objectif d'aller chercher l'appui de la communauté à l'égard du projet envisagé. Les deux notions se distinguent cependant à plusieurs égards. Précisons en premier lieu que la recherche du CLPE incombe principalement à l'État alors que le permis social d'exploiter peut être obtenu par une entreprise sans l'implication des autorités gouvernementales. En deuxième lieu, la recherche du CLPE ne s'applique qu'à une étape précise du projet, c'est-à-dire en amont avant que le projet n'aille de l'avant, et ne s'inscrit pas dans un processus dynamique ou une perspective à plus long terme visant à maintenir l'appui de la communauté affectée tout au long du cycle de vie du projet, comme cela devrait être le cas pour l'acceptabilité sociale et le permis social d'exploiter. Enfin, le CLPE est un instrument beaucoup plus formel et qui est utilisé essentiellement dans le cadre des relations avec les communautés autochtones (Prno et Slocombe, 2012; Batellier, 2015). Selon Batellier, « Le droit au consentement libre, préalable et éclairé/informé (CLPE) s'est imposé dans la dernière décennie comme un des principaux moyens d'inclure et de faire participer significativement les communautés indigènes/autochtones aux processus décisionnels entourant les projets ayant des impacts majeurs sur leurs vies » (2015, p. 71).

1.2.3 Engagement des communautés (*community engagement*)

La notion d'engagement des communautés fait référence aux moyens déployés par l'industrie pour gagner la confiance du public en établissant avec lui une relation continue fondée sur

l'écoute et le respect qui se poursuit à toutes les phases du projet. Ce concept découle du constat que « la collaboration et la participation des gouvernements, de l'industrie et des communautés sont essentielles pour surmonter divers obstacles et difficultés et maximiser les avantages locaux des projets » (Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines, 2014, p. 4). Ce concept complémentaire à l'acceptabilité sociale s'appuie donc à cet égard sur une reconnaissance de l'expertise des citoyens, de leur droit de parole dans la prise de décision sur le développement des ressources naturelles, et des avantages à maintenir de bonnes relations avec le milieu. Bref, l'engagement des communautés est vu comme « un élément essentiel pour obtenir un permis social d'exploitation » (*ibid.*). Il implique une prise en compte des attentes et préoccupations exprimées par les communautés touchées dans le processus d'évaluation des impacts (Parsons et Moffat, 2014).

« The concept of community engagement in the life cycle of projects in the mining sector is increasingly growing as good practice across the world. [...] Companies should be aware that in today's world, communities are more empowered, are cognisant of their right to participate in the development and implementation of natural resource projects and are increasingly challenging powerful companies » (Business Daily, 27 juin 2013).

Au Canada, un « Guide de bonnes pratiques d'engagement et de préparation des communautés » a été élaboré pour l'industrie minière « pour maximiser les retombées locales des activités liées à l'exploitation minière » (Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines, 2014, p. 5). Ce document distingue trois niveaux d'engagement des communautés (p. 2-3) :

- 1) un engagement minimal qui ne permet pas de bâtir la confiance entre l'industrie et les communautés et n'offre pas d'avantages durables. Ce niveau ne permet pas d'obtenir le permis social d'exploitation;
- 2) un engagement ciblé, fondé sur des efforts responsables pour bâtir une relation de confiance et de collaboration avec les communautés touchées, qui apporte des avantages pour les communautés locales en plus de solidifier les retombées à l'échelle régionale;
- 3) un engagement soutenu, qui maximise les avantages à la fois pour les communautés locales et l'industrie, engendre des retombées économiques et des avantages sociaux au niveau régional et national, et crée les conditions favorables à l'acceptation des communautés locales à long terme. « L'engagement local soutenu sous-tend la réalisation d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux ».

L'industrie pétrolière américaine s'est elle aussi dotée récemment de lignes directrices en matière d'engagement des communautés pour démontrer son souci d'agir « en bon voisin » avec les communautés touchées tout au long du cycle de vie des projets. Ce document, qui s'appuie lui aussi sur la reconnaissance des intérêts divergents en jeu et sur la nécessité de collaborer à la recherche de solutions acceptables pour toutes les parties, contient une liste des pratiques recommandées aux exploitants pour promouvoir l'établissement de relations harmonieuses avec le milieu d'accueil.

« Operators recognize that stakeholders within the community can have different interests, issues and levels of concern. Some of these interests can be in direct conflict with one another. Working together with stakeholders to seek mutually agreeable solutions is an important aspect of community engagement. [...] These guidelines are intended primarily to support onshore oil and gas projects in the United States for shale developments; however, they can be adapted to any oil and gas projects in the United States » (American Petroleum Institute, 2014, p. 1).

L'encadré 2 reprend un résumé des bonnes pratiques mises en oeuvre par les gouvernements, l'industrie et les communautés qui ont été répertoriées en vue de l'élaboration du « Guide de bonnes pratiques d'engagement et de préparation des communautés » destiné à l'industrie minière canadienne. Ces bonnes pratiques sont présentées en tenant compte de la séquence des activités de mise en valeur des ressources naturelles⁶.

⁶ Le guide de l'American Petroleum Institute propose des pratiques très similaires. Il peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.api.org/~media/files/policy/exploration/100-3_e1.pdf

Encadré 2. Bonnes pratiques d'engagement et de préparation des communautés

Préexploration : Les guides communautaires et les documents de politique sur l'exploitation minérale facilitent l'établissement de lignes directrices générales pour l'engagement entre les communautés locales et les entreprises de mise en valeur des ressources qui souhaitent mener des activités sur leur territoire. Les guides améliorent la préparation des communautés locales qui entament des négociations et permettent aux entreprises de comprendre clairement ce qui est nécessaire pour que leurs projets puissent aller de l'avant.

Exploration : L'établissement d'une entente d'exploration permet de poser des fondations solides et d'offrir aux communautés locales l'assurance que l'entreprise a la ferme intention de travailler en étroite collaboration avec elles du début à la fin du projet d'exploration.

Aménagement : Les communautés qui sont impliquées dans un projet sont plus susceptibles de travailler à son succès. Par conséquent, la conclusion d'une entente officielle avec une communauté concernée par un projet peut donner un avantage concurrentiel à une entreprise, car une telle entente limite les perturbations, rassure les investisseurs et les organisations non gouvernementales et procure à l'entreprise un accès à la main-d'œuvre et aux connaissances locales.

Exploitation : Offrir aux communautés des mécanismes leur permettant d'exprimer régulièrement et officiellement leurs préoccupations et de faire valoir leur point de vue relativement aux décisions des entreprises et des organismes de réglementation contribue à instaurer la confiance.

Fermeture et postfermeture : La restauration des sites d'exploration et des sites miniers orphelins et abandonnés peut créer des possibilités de partenariats entre les gouvernements, les communautés et l'industrie. Outre les répercussions positives sur l'environnement, ces projets peuvent engendrer la création d'emplois et le développement de compétences dans les communautés locales et démontrer l'engagement envers une approche de développement responsable.

À toutes les étapes de la séquence de la mise en valeur des ressources minérales : Le maintien des relations avec les communautés concernées et les autres intervenants tout au long des étapes du projet (et non seulement à l'étape initiale de faisabilité et d'évaluation du projet) améliore la gestion des risques et procure de meilleurs résultats.

Tiré de Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines, *Bonnes pratiques d'engagement et de préparation des communautés : Recueil d'étude de cas du Secteur canadien des minéraux et des métaux*, Sudbury, Ontario, août 2014, p. 1.

1.3 LES FACTEURS DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Une grille de six facteurs d'acceptabilité sociale a été proposée par le chantier Société⁷ de l'EES sur les hydrocarbures pour la réalisation de notre mandat (voir encadré 3). Aux fins de notre analyse et en regard des différents travaux consultés sur l'acceptabilité sociale, nous avons regroupé ces facteurs en deux principaux groupes :

- Les facteurs associés aux préoccupations sociales, qui regroupent : 1. Les valeurs, croyances et attentes; 2. Les risques perçus; 3. Les impacts sur le milieu de vie et l'environnement; et 5. Les bénéfiques, répercussions sur les populations concernées.
- Les facteurs associés à la gouvernance, qui regroupent : 4. La confiance envers les promoteurs et les institutions; et 6. les processus participatifs (comité de suivi, consultation, gouvernance participative, relations entre l'industrie et les communautés d'accueil aux différentes phases de développement, etc.).

Encadré 3. Six facteurs identifiés dans le mandat pour analyser l'acceptabilité sociale

1. Valeurs, croyances et attentes;
2. Risques perçus;
3. Impacts sur le milieu de vie et l'environnement, incluant notamment les enjeux de conciliation des usages territoriaux et les incidences sur le mode de vie des communautés;
4. Confiance envers les promoteurs et les institutions;
5. Bénéfiques, répercussions sur les populations concernées;
6. Processus participatif (comité de suivi, consultation, gouvernances participative, relations entre l'industrie et les communautés d'accueil aux différentes phases de développement, etc.)

Source : selon le mandat de l'évaluation environnementale stratégique sur les hydrocarbures, 2015

Dans les pages qui suivent, nous définissons dans un premier temps les facteurs associés aux préoccupations sociales pour ensuite nous attarder davantage aux différents facteurs liés à la gouvernance qui influencent l'acceptabilité sociale.

⁷ Les responsables du chantier Société sont le MERN et le MDDELCC.

1.3.1 Les facteurs associés aux préoccupations sociales

Gendron et Friser (2015) mentionnent dans leur revue de littérature la difficulté de définir et de différencier les termes valeurs, attentes, risques, impacts, bénéfiques et répercussions. Par exemple, lorsqu'on analyse le discours des acteurs afin d'identifier les facteurs d'acceptabilité sociale, les valeurs se traduisent souvent par des attentes et ces dernières sont souvent formulées à partir de critiques ou par l'identification d'impacts indésirables ou encore de bénéfices espérés. L'acceptabilité sociale, selon Clausen et Schroeder (2004), serait donc « un concept qui résulte d'une synthèse complexe d'opinions, de valeurs et d'attitudes multiples » (tiré de Batellier, 2015, p. 48). Ces différents points de vue sont regroupés dans l'étude dirigée par Fortin et Fournis (2013) sous le terme de « préoccupations sociales », défini « comme un sujet signifiant pour l'acteur, qui peut prendre la forme d'une attente, d'un questionnement, d'une inquiétude, etc. et qui influence son rapport à un objet [...] et sa perception/représentation (ex. : jugement de la pertinence par rapport au développement du territoire) et éventuellement son comportement/action » (Devault et Fortin, 2013, p. 65).

Comme le souligne Batellier (2015), un large pan de la littérature scientifique s'intéresse d'ailleurs à la nature, à l'intensité et à la distribution des impacts, des retombées et des risques. Ces préoccupations sociales liées aux activités extractives sont souvent classées en trois principales catégories : économiques, sociales et environnementales (Raufflet, 2014). Elles sont étroitement liées aux différents facteurs inhérents à la gouvernance, car elles s'inscrivent dans un territoire spécifique, se construisent à travers les relations entretenues avec les autres acteurs, dont les promoteurs, et sont au confluent des mécanismes de participation publique mis en place.

1.3.2 Les facteurs d'acceptabilité sociale associés à la gouvernance territoriale

La littérature scientifique identifie plusieurs facteurs liés à la gouvernance susceptibles d'influencer l'acceptabilité sociale. Il convient ici de rappeler ce qu'on entend par gouvernance territoriale. Selon Rey-Valette *et al.* (2011, p. 39), la gouvernance territoriale désigne un « processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires ». Le processus qui sous-tend l'acceptabilité sociale est donc étroitement lié à la transformation de l'action publique où l'intérêt général n'est plus seulement porté par l'État mais également par d'autres acteurs issus du secteur public, du secteur privé et de la société civile qui jouent un rôle dans les orientations des politiques publiques et influencent le processus décisionnel des projets (Lévis et Lussault, 2003, p. 418; Chiasson, 2013).

L'acceptabilité sociale renvoie donc nécessairement à un processus de gouvernance où la décision et les conditions d'implantation d'un projet ne sont plus uniquement le fruit d'une décision des élites gouvernementales ou des promoteurs privés, mais qui intègre également différents points de vue de la société civile (Gariépy, 2014). « L'acceptabilité sociale réfère donc à une évaluation collective plutôt qu'à des positionnements individuels, au sens où le jugement d'acceptabilité participe des dynamiques sociales susceptibles de le forger et de le transformer » (Shindler et *al.*, 2002, cité par Gendron, 2014, p. 124). Certes, l'unanimité est difficilement atteignable, mais le processus mène généralement à un certain consensus⁸ qui rallie différents acteurs et dont l'issue peut emprunter trois principaux chemins : un consensus favorable à l'implantation du projet avec peu de modifications, l'implantation du projet mais sous certaines conditions, ou encore le refus du projet pour différentes raisons.

Cette prise de position n'est pas figée et peut évoluer dans le temps. Il s'agit d'un « processus collectif pouvant induire des évolutions et des trajectoires différenciées : une réaction initiale positive peut évoluer vers un refus; à l'inverse, un conflit peut émerger puis se résorber » (Fortin et Fournis, 2013 : 10). Néanmoins, explique Gendron (2014, p. 125), le jugement collectif pour un projet qui a suscité la controverse et qui a fait l'objet de fortes mobilisations tend à se cristalliser : « c'est pourquoi, alors que l'acceptabilité sociale peut être lente à construire et fragile, l'inacceptabilité, une fois constatée, est difficile à renverser ».

Afin de rendre compte des différentes dimensions de l'acceptabilité sociale qui sont liées à la gouvernance et à ses différentes échelles territoriales, nous avons mobilisé le cadre de référence de Gariépy (2014) qui analyse l'acceptabilité sociale à partir de trois principales entrées : la nature et la justification du projet; le milieu d'accueil; et le processus de planification et de concertation⁹. En plus d'être facilement compréhensible, l'intérêt de ce cadre théorique réside dans le fait qu'il a été conçu afin de comparer les facteurs d'acceptabilité sociale de différents projets tout en s'interrogeant sur les « principes ou prescriptions pouvant guider les maîtres d'ouvrage dans l'élaboration de leurs interventions » (Gariépy, 2014, p. 22-23), ce qui rejoint d'emblée les objectifs de notre étude. Par ailleurs, ce cadre d'analyse correspond également à différents facteurs d'acceptabilité sociale identifiés dans la littérature scientifique sur le sujet et que nous intégrons aux différentes dimensions afin d'apporter un éclairage additionnel. Le tableau qui suit résume ce cadre de référence.

⁸ Batellier (2015 : 95) appelle toutefois à la prudence sur l'idée d'un consensus et cite à cet égard les travaux de Saucier et *al.* (2009 : 95) : « Comme le souligne Limoges (1993b), la robustesse de la clôture d'une controverse ne réside pas dans l'atteinte d'un consensus mais bien dans la sûreté des justifications de décision sous le regard du public et dans le respect des exigences de légitimité du processus ».

⁹ Soulignons que l'étude de Saucier et *al.* (2009) qui s'est intéressée à l'acceptabilité sociale des projets d'énergie éolienne propose un cadre de référence similaire avec quatre principales dimensions : la filière, le projet, le processus décisionnel et les caractéristiques du milieu social.

Tableau 1. Cadre d'analyse des facteurs d'acceptabilité sociale

Variables	Paramètres
Le projet	<ul style="list-style-type: none"> • Nature ou logique fonctionnelle • Finalité du projet, telle que perçue dans l'opinion publique
Le milieu d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> • L'échelle du territoire concerné • Concordance du milieu avec la fonction du projet • Caractéristiques de la population : expériences antérieures négatives et niveau d'organisation sociopolitique • Conséquences du projet sur le milieu
Modalités d'arrimage entre le projet et le milieu d'accueil / Processus de planification et de concertation	<ul style="list-style-type: none"> • Approche de planification et de conception du projet (à quel moment et de quelle manière le milieu est informé) • Le niveau de participation du public à la planification (collaboration, concertation) • Culture organisationnelle du promoteur • Dans le cas de l'autorité publique : recours à des politiques procédurales (comme le BAPE) ou substantielles (documents destinés à orienter le développement du territoire)

Adapté de Gariépy, Michel (2014), « L'Acceptabilité sociale des grands projets urbains est-elle prévisible ? Une réflexion à partir de quatre cas montréalais », dans Michel Max Raynaud, Paul Lewis, Michel Hubert (dir.), *Les grands projets urbains. Territoires acteurs et stratégies*. Les Presses de L'Université de Montréal, p.16 à 40.

La nature et la justification du projet

La nature du projet, à la source du changement, est une dimension importante à considérer pour analyser l'acceptabilité sociale (Gariépy, 2014). Les raisons invoquées (enjeux structurels et choix moraux) pour justifier l'implantation d'un projet sont un facteur important (Saucier et al., 2009). « En ce sens, la mise en œuvre axée sur les procédures (qui? comment? quand?) ne peut faire l'économie d'une réflexion plus substantielle sur les raisons de leur adoption (pourquoi?) » (Fortin, 2013, p. 18). Ainsi, un projet dont l'implantation est clairement justifiée parce qu'il répond à un intérêt général de la population réussira probablement à rallier une plus forte

adhésion du public qu'un projet davantage lié à des intérêts particuliers. Dans la même veine, un projet qui répond aux besoins du milieu d'accueil, un projet d'équipement par exemple, est a priori susceptible de recevoir un appui plus important de la collectivité (Gariépy, 2014). En revanche, les fondements sur lesquels s'appuient les projets peuvent aussi être remis en question et perçus comme injustifiés par rapport à différentes visions du développement. À cet égard, la définition de l'acceptabilité sociale de Gendron (2014) insiste sur l'importance du jugement collectif, qui prend position en comparant le projet avec les alternatives connues incluant le statu quo.

Lorsque les fondements d'un projet paraissent injustifiés, l'inacceptabilité sociale du projet est difficile à renverser car, comme l'expliquent Fortin et Fournis (2013), des changements majeurs doivent être apportés au modèle de gouvernance et de développement. « Pour résoudre la controverse, il ne s'agirait donc pas uniquement de gérer des enjeux de proximité ou des conflits de voisinage, mais bien d'apporter des réponses fortes touchant la façon de décider et de réguler les activités industrielles et même, plus globalement, de penser les possibilités de son exploitation dans un modèle renouvelé de développement » (Fortin et Fournis, 2013, p. 11). À cet égard, Batellier (2012) fait une nette distinction entre le concept « d'acceptabilité sociale » et celui « d'acceptation sociale » : le premier permet de questionner les raisons (pourquoi) du projet en amont alors que le deuxième évacue cette étape pour se concentrer sur le comment en aval de la décision.

Le milieu d'accueil

Les composantes du milieu d'accueil constituent une autre dimension ayant une influence déterminante sur l'acceptabilité sociale, comme en témoigne l'importance accordée à cet aspect dans la littérature (Batellier, 2015). Chaque territoire a des particularités territoriales spécifiques qui influencent les perceptions. Comme le souligne Subra (2006, p. 8) « le conflit naît en réalité de *la rencontre d'un projet*, avec ses caractéristiques techniques (gabarit, tracé ou lieu d'implantation, solutions techniques, etc.) *et d'un territoire*, avec ses enjeux, ses populations, son système d'acteurs, son histoire, sa culture. Le même projet d'infrastructure, usine chimique, ferme éolienne, autoroute, ligne électrique, produira du conflit ici, alors qu'il passera inaperçu ou sera même accueilli avec enthousiasme ailleurs ». En ce sens, la définition de Fortin et Fournis (2013) insiste sur l'influence des réalités historiques, géographiques et sociales sur l'acceptabilité sociale. Nous présentons ci-dessous quelques aspects liés au milieu d'accueil qui peuvent avoir une incidence importante sur l'acceptabilité sociale d'un projet.

L'acceptabilité sociale dépend en premier lieu des paramètres d'intégration du projet au sein du territoire, ou de sa capacité de vivre en harmonie avec les visions et les besoins du milieu. Batellier parle en ce sens « d'adéquation entre le milieu et le projet » (2015, p. 26). Il est question ici notamment de l'envergure du projet, du choix de son emplacement et d'une certaine convergence entre l'occupation du territoire et les caractéristiques du projet. Gariépy

résume bien cette dimension avec la question suivante : « Le territoire est-il [...] en résonance avec la fonction du projet, sera-t-il desservi par ce dernier ? » (2014, p. 25).

Le dynamisme économique de la communauté est un autre aspect qui peut jouer sur l'intensité des impacts et des retombées perçus par le projet. Par exemple, ce que certains usagers de l'espace perçoivent comme une externalité négative indésirable dans une municipalité présentant un dynamisme économique important pourrait être toléré dans une municipalité davantage en difficulté économique, où la perception d'autres externalités positives (ex. : création d'emplois) pourrait faciliter l'acceptation des effets négatifs (Saucier et al., 2009; Lesbirel et Shaw, 2000). Dans ce cas, la perception des impacts « dépend du dynamisme de la collectivité locale et des objectifs de développement; elle dépend des valeurs que les acteurs locaux véhiculent » (André et al., 1994, p. 346).

L'historique du territoire est également un facteur à considérer dans l'analyse de l'acceptabilité sociale (Gariépy, 2014). La présence d'activités extractives dans la région ou « l'héritage d'une culture industrielle » (Subra, 2006) peut influencer sur la perception de la population. Les résidents des régions ayant préalablement connu le développement d'activités extractives peuvent avoir une attitude plus favorable envers l'implantation de l'industrie (Brasier et al., 2011). À l'inverse, l'arrivée d'un nouveau projet pourrait susciter davantage de craintes et de méfiance au sein d'une communauté ayant déjà vécu une mauvaise expérience avec une industrie similaire. La relation qui a été développée avec le promoteur dans le passé peut également influencer les perceptions. Lorsqu'un projet est porté par des représentants en provenance de l'extérieur du territoire, les risques de rejet sont plus élevés (André et al., 1994). Tributaire des expériences passées, l'organisation sociopolitique du milieu est également étroitement liée à la cohésion de la communauté et à sa capacité à coopérer, et influence du même coup l'acceptabilité sociale.

Finalement, comme le souligne Gariépy (2014), l'échelle du territoire concernée peut être multiple et déborder les limites du territoire local, entre autres lorsqu'une infrastructure implantée localement doit avoir des retombées sur l'ensemble d'une région. Dans ce cas, le débat sur le projet n'est plus uniquement porté par le local mais devient également un débat à d'autres échelles comme la région et le Québec. Cet aspect renvoie au défi posé par la délimitation du *social* dans le concept d'acceptabilité sociale, tel que souligné par Batellier (2015) et évoqué plus haut.

L'arrimage au moyen d'un processus de planification et de concertation

La mise en place d'un processus de planification et de concertation qui permet d'arrimer la nature du projet au milieu d'accueil est généralement considérée comme un facteur clé de l'acceptabilité sociale (Gariépy, 2014; Gendron, 2014; Fortin et al., 2013; Saucier et al., 2009). La planification est une étape en amont des projets qui contribue à une meilleure articulation entre le projet et les composantes de son milieu d'accueil. Comme le souligne Gariépy (2014), la

planification peut prendre place également à l'étape d'élaboration des politiques qui encadrent la vision et les modalités du développement. De ce point de vue, l'incertitude et l'absence d'encadrement institutionnel pour régir l'industrie peuvent peser dans la balance quand il est question d'obtenir l'acceptabilité sociale d'un projet.

À cette étape de la planification, la participation publique, définie en termes généraux comme « l'ensemble des processus et activités permettant à [un] organisme [...] d'intégrer les préoccupations, les besoins et les valeurs des citoyens dans sa prise de décision » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 4), joue un rôle central. Prno et Slocombe (2012) soulignent à ce sujet que l'acceptabilité sociale est beaucoup plus difficile à atteindre lorsque le milieu d'accueil n'a pas la possibilité de participer activement à la planification du projet et qu'il a l'impression d'être privé de moyens d'agir, tout en précisant que certains mécanismes favorisent une participation plus directe que d'autres. Comme le rappellent Glucker *et al.* (2013) dans le contexte plus particulier des évaluations environnementales, la recherche s'est d'ailleurs surtout attardée jusqu'à maintenant aux moyens de faciliter cette participation, sans pour autant parvenir à une définition consensuelle de la participation publique, ni à une compréhension claire des objectifs poursuivis par ce processus et des individus et des groupes aptes à participer. L'International Association for Impact Assessment a énoncé à cet égard une liste de « bonnes pratiques » en matière de participation publique et en propose la définition générale suivante : « La participation publique peut être définie comme l'implication d'individus et de groupes, positivement ou négativement touchés ou intéressés par une intervention proposée (par ex. un projet, un programme, un plan, une politique) sujette à un processus de prise de décision » (André *et al.*, 2006).

En vertu du premier principe opérationnel établi par l'IAIA, la participation publique devrait être « initiée tôt et soutenue » (*ibid.*, p. 3). Plus la participation a lieu tôt dans le processus décisionnel, plus la communauté est portée à avoir confiance dans l'utilité et la légitimité des activités de participation (Grodzinska-Jurczak et Cent, 2011; Gariépy, 2014; Gendron, 2014). L'intégration d'un mécanisme de participation lorsque les décisions importantes ont déjà été fixées s'est en effet avérée improductive dans plusieurs cas, créant même l'effet inverse en alimentant la frustration des citoyens (Côté et Gagnon, 2005). Dans la même veine, un processus décisionnel jugé inéquitable par la population peut engendrer de fortes oppositions, car il remet en cause la légitimité de la démarche (Saucier *et al.*, 2009). Ainsi, l'approche traditionnelle « décider – annoncer – défendre » est fortement remise en question (Fortin *et al.*, 2013). Ajoutons que les mécanismes de participation publique sont également importants aux différentes phases de développement du projet, incluant le suivi aux étapes de la construction et de l'exploitation (Gagnon *et al.*, 2000). La décentralisation des processus de planification et de participation publique est également considérée comme un facteur important de l'acceptabilité sociale. L'échelle territoriale devient ainsi un cadre de référence important pour orienter les projets.

Du point de vue des initiateurs du projet, la participation du public est généralement considérée comme un outil privilégié pour améliorer le projet et obtenir l'adhésion de la population. Dans

cette perspective, les décideurs doivent donc être prêts à réellement considérer et à inclure dans la prise de décision les résultats de l'exercice de participation, sinon la légitimité du processus risque d'être remise en cause (Rodela, 2012, p. 33; Gendron, 2014). Cette conception de la participation du public qui mise sur un échange bidirectionnel vient valoriser le savoir des citoyens et des différents acteurs de la société civile (Batellier, 2012). « Ce qui était présenté comme l'irrationalité d'une population ignorante est désormais envisagé comme un savoir profane, pratique, bref comme une autre rationalité que celle de l'expert, tout aussi pertinente » (Gendron, 2014, p. 120).

Du point de vue des participants, la participation publique est le processus qui leur permet de prendre part à la prise de décision concernant différentes problématiques environnementales, sociales ou encore liées à l'occupation du territoire et l'utilisation des ressources (Batellier et Sauvé, 2011; Rich, 1995). Dans ce processus, l'accessibilité et la transparence de l'information sont des facteurs majeurs (Gendron, 2014; Fortin *et al.*, 2013). Cette divulgation plus complète des informations s'inscrit d'ailleurs dans « l'apparition d'une 3^e vague en matière de gouvernance environnementale, appelée *regulation by revelation*, qui repose sur la divulgation la plus large des informations en matière d'environnement » (Baril, 2009, p. 1).

Enfin, il convient toutefois de mentionner que l'ajout de mécanismes de participation dans la démarche menant à l'adoption d'un projet ne débouche pas automatiquement sur l'acceptabilité sociale du projet. Comme le souligne Batellier (2015, p. 120), « il n'y a pas automatisme ou déterminisme entre participation et réponses positives sociale (*sic*) ». Néanmoins, ces mécanismes permettent à tout le moins d'engager une discussion et d'arriver à certaines conclusions quant au bien-fondé ou non du projet. L'acceptabilité sociale est donc un processus de réflexion et de démocratie locale qui contribue à inclure dans le débat des acteurs exclus des mécanismes de décision ou qui se sentent lésés. En bout de ligne, ce processus peut engendrer des reconfigurations et des changements dans les projets, mais aussi dans les règles et les systèmes de gouvernance (Jeanneau et Perrier-Cornet, 2008, p. 40; Torre *et al.*, 2010, p. 4). En ce sens, explique Fortin (2013, p. 17), l'acceptabilité sociale est tout le contraire du syndrome *Nimby* (Not In My BackYard ou « pas dans ma cour »), souvent associé à des valeurs individuelles et à l'immobilisme, car les contestations « portent des demandes sociales fortes concernant le rôle de l'état, la place de la société civile, la finalité du développement et autres vastes questions affirmées dans les débats de société depuis plusieurs décennies et exigeant de nouveaux modèles et façons de penser l'exploitation des ressources naturelles ». Cette vision de l'acceptabilité sociale revient en définitive à l'idée d'un « construit social » (Saucier *et al.*, 2009; Fortin et Fournis, 2013) qui s'inscrit dans un temps plus long et dans lequel l'apprentissage collectif et la reconnaissance mutuelle des intérêts de chacun jouent un rôle crucial (Batellier, 2015, d'après Shindler *et al.*, 2002).

En conclusion, l'acceptabilité sociale apparaît comme une notion porteuse de plusieurs sens, encore difficile à cerner et à définir, mais dont les multiples dimensions se prêtent néanmoins à

la construction d'une grille d'analyse. Les chapitres qui suivent constituent le résultat de l'analyse des différents projets énergétiques québécois et cas hors Québec que nous avons étudiés sous l'angle de l'acceptabilité sociale à partir de ce cadre de référence en vue d'en dégager certains enseignements pour bonifier le mode de gouvernance territoriale au Québec en matière de développement des hydrocarbures.

CHAPITRE 2 - LES FACTEURS D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DANS LE CONTEXTE DES CONSULTATIONS OU PRISES DE POSITION SUR LES PROJETS ÉNERGÉTIQUES QUÉBÉCOIS

INTRODUCTION

L'objectif de ce chapitre est d'identifier les principaux facteurs d'acceptabilité sociale exprimés par différentes parties prenantes dans le cadre des grands projets énergétiques et eu égard aux activités de mise en valeur des hydrocarbures au Québec. Les facteurs liés aux préoccupations sociales sont donc nécessairement abordés dans les pages qui suivent, mais une attention particulière est accordée aux facteurs associés à la gouvernance territoriale, qui sont examinés à la lumière des trois dimensions exposées dans le chapitre précédent, soit la justification et la nature du projet, les composantes des milieux d'accueil et les processus de planification et de participation. De concert avec le comité mandataire de l'étude, nous avons préconisé l'analyse de plusieurs cas pour examiner les différents facteurs d'acceptabilité sociale non seulement pour des projets qui ont suscité une forte controverse, mais également dans le cadre de prises de position plus favorables. Cet angle d'analyse est original dans la mesure où la majorité des chercheurs qui ont analysé les facteurs d'acceptabilité sociale ont choisi d'étudier des projets ou celle-ci était absente (Fortin et Fournis, 2013), alors que notre angle d'analyse contribue à identifier les facteurs défavorables, mais également ceux plus favorables. Pour atteindre ces objectifs, nous avons réalisé quatre principales étapes (voir le tableau 2 pour un résumé des différentes étapes et de la méthodologie utilisée).

Première étape :

Nous avons d'abord analysé cinq cas, dont quatre projets énergétiques qui ont fait l'objet d'une enquête et d'audiences publiques du BAPE, soit : le projet de centrale à cycle combiné du Suroît à Beauharnois (2001-2004); le projet de terminal méthanier à Cacouna (2004-2007); le projet de Pipeline Saint-Laurent (2004-2011); et le projet du complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine (2004-2020). Pour chacun de ces projets, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a tenu une audience publique en vertu de l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) qui prévoit une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement faisant appel à la participation du public. Les mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE pour l'ensemble de ces projets font l'objet d'une analyse de contenu afin d'établir les prises de position et les préoccupations des différents acteurs et citoyens. Une analyse quantitative a également permis d'identifier les principaux groupes d'acteurs qui ont déposé des mémoires, leur provenance ainsi que leurs points de vue généraux sur le projet (favorable ou défavorable). Une revue de presse, réalisée pour chacun de ces projets, a permis de retracer l'historique du projet et l'évolution de l'acceptabilité sociale. Enfin, le cinquième cas à l'étude propose une synthèse de l'évolution des modes de

gouvernance pour la filière éolienne afin de dégager des enseignements en lien avec l'acceptabilité sociale (1998-2015). Cette synthèse s'appuie principalement sur les écrits scientifiques réalisés sur cette thématique.

Deuxième étape :

Au Québec, le dossier des gaz de schiste est riche d'enseignements, car il a mené à la mise en place de différents mécanismes (audiences publiques et évaluation environnementale stratégique) qui ont généré un apport important de connaissances. Nous résumons les principaux constats et recommandations tirés de ces démarches d'acquisition de connaissances sous l'angle de l'acceptabilité sociale et de la gouvernance. Cette synthèse sur les gaz de schiste s'appuie sur les préoccupations tirées des mémoires déposés par différents acteurs aux audiences publiques du BAPE en 2010, tout en mobilisant les constats et recommandations émanant des différentes études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique.

Troisième étape :

Une revue de presse dans les principaux périodiques francophones au Canada a permis de déterminer les principaux facteurs d'acceptabilité sociale exprimés par différentes parties prenantes en lien avec les hydrocarbures au Québec. Le croisement des mots-clés « pétrole », « gaz » et « hydrocarbure » avec le terme « acceptabilité sociale » a permis de restreindre la recherche à 1 726 articles qui ont été publiés entre le 23 août 1991, première fois où les termes pétrole et acceptabilité sociale sont réunis, et le 1^{er} août 2015.

Dernière étape :

Finalement, la dernière étape de l'analyse se rapporte à la consultation publique en matière de développement énergétique (2013-2014) dont l'objectif était de réfléchir collectivement aux enjeux énergétiques. Les hydrocarbures ont été au cœur de plusieurs échanges et font l'objet d'une partie spécifique dans le rapport de consultation tout en étant également traités de façon transversale, notamment dans la partie sur la gouvernance. Nous présentons une synthèse des principaux enjeux, facteurs d'acceptabilité sociale et recommandations qui sont ressortis de ces consultations à la lumière du présent mandat sur les hydrocarbures.

L'ensemble des étapes, des objectifs spécifiques ainsi que la méthodologie utilisée sont détaillés dans le volume 2 du rapport, qui présente les cas un à un. Afin d'alléger le rapport, nous avons choisi de présenter dans ce deuxième chapitre une analyse transversale des cas étudiés qui permet de réunir et de comparer les principaux constats tirés des différents cas et démarches¹⁰. Dans cette perspective, ce chapitre est composé de trois principales parties.

Dans la première partie, nous abordons de façon générale l'acceptabilité sociale des projets énergétiques au Québec en présentant le contexte et l'historique des projets étudiés. Nous

¹⁰ Le lecteur est invité à consulter le volume II pour obtenir la version détaillée de l'étude de chaque cas.

comparons également l'acceptabilité sociale des différents projets et le positionnement des principaux groupes d'acteurs sur la base de l'analyse des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE.

Dans la deuxième partie, nous analysons les facteurs liés aux préoccupations sociales qui apparaissent dans la majorité des mémoires, principalement à travers les facteurs environnementaux, souvent évoqués pour prendre position contre le projet, et les facteurs économiques qui, à l'inverse, favorisent son acceptation.

La troisième partie est plus imposante car son sujet est au cœur de notre mandat. Cette partie porte en effet sur les facteurs associés à la gouvernance territoriale, qui sont examinés à la lumière des trois principales dimensions que nous avons retenues, soit : a) la justification et la nature du projet; b) l'insertion du projet dans son milieu d'accueil; et c) les enjeux et attentes concernant les processus de planification et de participation.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

La démarche méthodologique est présentée en détail dans le volume 2 du rapport. Néanmoins, puisqu'une grande partie des résultats présentés dans ce chapitre d'analyse transversale repose sur une analyse quantitative et qualitative, nous résumons ici succinctement cette démarche.

Une analyse quantitative et qualitative a été réalisée sur le contenu des mémoires (325 au total) déposés lors des audiences publiques du BAPE pour les quatre projets suivants : centrale thermique du Suroît, terminal méthanier de Cacouna, Pipeline Saint-Laurent et complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine. Cette analyse a contribué à décrire les principaux facteurs qui ont influencé la prise de position des acteurs et à cerner également certaines attentes. L'analyse quantitative a permis d'identifier les principaux groupes d'acteurs qui ont déposé des mémoires, leur provenance ainsi que leurs points de vue généraux sur le projet (favorable ou défavorable). Pour ce dernier point, nous avons catégorisé les mémoires en deux groupes afin de représenter l'acceptabilité sociale, soit favorable et défavorable. Mentionnons toutefois que cette catégorisation est très réductrice comme le souligne d'ailleurs notre cadre théorique présenté au chapitre 1. Bien que simpliste, il s'agit tout de même d'un premier niveau d'analyse qui permet de synthétiser la prise de position des acteurs qui ont déposé un mémoire. La majorité des acteurs se positionnent d'ailleurs dans leur mémoire en mentionnant leur accord ou désaccord avec l'implantation du projet. Néanmoins, plusieurs auteurs qui sont favorables précisent certaines conditions à respecter. À l'inverse, certains auteurs qui se montrent défavorables indiquent également qu'ils pourraient changer d'opinion si certaines conditions étaient respectées.

Le contenu des mémoires déposés par les acteurs s'appuie principalement sur des perceptions. Ce sont ces perceptions qui vont influencer la prise de position sur le projet et son acceptabilité sociale. Par ailleurs, la perception dans l'opinion publique est non seulement un facteur important, mais elle est aussi souvent à l'origine de conflits qui surviennent dès l'annonce du projet, avant même que celui-ci soit effectif (Torre et Lefranc, 2006). La perception d'un risque, même si ce dernier ne se concrétise jamais, peut également avoir des conséquences sur les individus ou les communautés (Franks, 2012). À l'image du cadre de référence présenté au chapitre 1, la méthodologie choisie permet de valoriser le savoir des citoyens et des différents acteurs, un savoir tout aussi pertinent que celui des scientifiques (Gendron, 2014) et essentiel pour comprendre les facteurs d'acceptabilité sociale. Cette démarche présente toutefois des limites. Ces perceptions s'inscrivent dans un temps donné (lors des audiences publiques du BAPE) alors que l'acceptabilité sociale peut évoluer dans le temps. La revue de presse a contribué à mieux comprendre l'évolution des projets, mais reste limitée à l'information publiée. En outre, la démarche méthodologique préconisée n'a pu permettre d'aller clarifier ou compléter certaines informations manquantes auprès des groupes d'acteurs.

Tableau 2. Synthèse des étapes du chapitre 2 et de la méthodologie utilisée pour cerner les facteurs d'acceptabilité sociale

Étapes	Description	Méthodologie
1. Projets énergétiques qui ont fait l'objet d'une enquête et d'audiences publiques du BAPE	Centrale thermique du Suroît à Beauharnois en Montérégie (2001-2004)	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse quantitative et qualitative des 35 mémoires – Revue de presse sur le projet – Articles et études sur le projet
	Terminal méthanier à Cacouna dans le Bas-Saint-Laurent (2004-2007)	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse quantitative et qualitative des 93 mémoires – Revue de presse sur le projet
	Pipeline Saint-Laurent entre Lévis et Montréal-Est (2004-2011 : année où le pipeline est mis en fonction)	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse quantitative et qualitative des 81 mémoires – Revue de presse sur le projet
	Complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine sur la Côte-Nord (2004-2020; le premier des quatre barrages prévus a été mis en fonction en 2014)	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse quantitative et qualitative des 116 mémoires – Revue de presse sur le projet
	Évolution des modes de gouvernance pour la filière éolienne et acceptabilité sociale (1998-2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Recension des articles scientifiques sur la filière éolienne – Revue de presse sur les projets éoliens
2. Gaz de schiste	Synthèse des principaux constats et recommandations tirés des démarches d'acquisition de connaissances sous l'angle de l'acceptabilité sociale et de la gouvernance (2007-2014)	<ul style="list-style-type: none"> – Rappel des principaux constats et recommandations de l'évaluation environnementale stratégique – Analyses de certains mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE en 2010 – Rappel des principales conclusions des rapports d'enquête du BAPE (2011; 2014)
3. Revue de presse sur les hydrocarbures	Synthèse du contenu des articles publiés dans les principaux périodiques canadiens-français (base de données Euréka) en lien avec les hydrocarbures et l'acceptabilité sociale (1991- 1 ^{er} août 2015)	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse de 1 726 articles de presse qui contient le mot acceptabilité sociale et l'un des mots suivants : pétrole, gaz ou hydrocarbure
4. Commission sur les enjeux énergétiques du Québec	Synthèse de la consultation publique menée sur les enjeux énergétiques du Québec (2013-2014)	<ul style="list-style-type: none"> – Rappel des principaux constats du rapport final de la Commission (2014)

2.1 COMPOSANTES, HISTORIQUE ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS ÉTUDIÉS

Nous commençons cette première partie en faisant un retour sur l'historique des projets étudiés et leurs composantes¹¹. L'identification des moments marquants du projet contribue à mieux

¹¹ Ces éléments sont présentés de façon plus détaillée dans le volume 2 du rapport où la présentation de chaque cas à l'étude débute par une description de l'historique des projets en s'appuyant sur diverses sources, dont une revue de presse sur le projet. La présente partie propose un condensé de l'historique des projets afin que le lecteur puisse comprendre les composantes et le contexte du développement des projets, sans avoir lu l'ensemble des cas présentés dans le volume 2 du rapport.

comprendre l'évolution de l'acceptabilité sociale (voir le tableau 3 pour un résumé des projets). Cette description est suivie d'une comparaison de l'acceptabilité sociale des différents projets énergétiques à partir d'un résumé de la position des mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE. Nous exposons ensuite le positionnement des groupes d'acteurs afin de dégager certaines tendances. La présentation des différentes conceptions de l'acceptabilité sociale pour les principaux groupes d'acteurs vient clore cette partie.

2.1.1 Contexte et historique des projets

Le **projet de centrale thermique du Suroît** qui vise à produire de l'électricité à partir du gaz naturel a été annoncé en octobre 2001. L'emplacement envisagé est situé dans la ville de Beauharnois dans la MRC de Beauharnois-Salaberry en Montérégie. Le terrain d'une cinquantaine d'hectares appartient au promoteur, Hydro-Québec, et est situé en zone industrielle sur les berges du canal de Beauharnois et à proximité de la Centrale hydroélectrique Beauharnois, d'un gazoduc de TransCanada et d'un poste de distribution d'électricité.

En septembre 2002, le BAPE reçoit le mandat d'examiner le projet avec la tenue d'audiences publiques. L'analyse des 34 mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE a démontré que 62 % des auteurs étaient défavorables au projet. Jusque-là, cette opposition était restée concentrée à l'échelle locale et plutôt discrète sur la scène publique, même pendant la tenue des audiences publiques du BAPE. Dans son rapport, le BAPE recommandait de rejeter le projet, principalement pour des raisons environnementales, mais le gouvernement a finalement entériné la construction de la centrale en janvier 2004 à la suite de certaines modifications au projet initial. Cette décision engendrera une vaste mobilisation à l'échelle du Québec avec l'organisation d'une coalition regroupant les acteurs locaux, les groupes environnementaux et une multitude d'autres acteurs, dont plusieurs artistes. En février 2004, face à ce mouvement de contestation majeure, le Gouvernement a mandaté la Régie de l'énergie du Québec pour examiner le « déficit énergétique appréhendé de 2007 à 2010 », principal argument d'Hydro-Québec pour justifier l'implantation de la centrale et qui est fortement contesté par plusieurs acteurs. Aux termes de son analyse, la Régie de l'énergie est arrivée à la conclusion que le projet était souhaitable, mais non indispensable pour assurer la sécurité des approvisionnements en électricité (Régie de l'énergie, 2004). En novembre 2004, le gouvernement annonçait l'abandon du projet.

Tableau 3. Caractéristiques des projets étudiés

Projets	Années ¹²	Type de projet	Promoteur	Localisation et spécificités du territoire	Autres particularités
Centrale à cycle combiné du Suroît	2001-2004 (abandon)	<input checked="" type="checkbox"/> Centrale thermique alimentée au gaz naturel	Hydro-Québec - Forte présence historique du promoteur qui gère déjà plusieurs infrastructures sur le territoire	Ville de Beauharnois (MRC Beauharnois-Salaberry) en Montérégie Projet localisé en zone industrielle Milieu urbain mais vocation agricole importante de la MRC et de la région	Le mouvement de contestation du projet Suroît a fait l'objet de plusieurs analyses
Terminal méthanier à Cacouna	2004-2007 (abandon)	<input checked="" type="checkbox"/> Importation de gaz naturel pour une distribution dans le marché américain	Énergie Cacouna (TransCanada et Petro-Canada)	Municipalité de Cacouna (MRC de Rivière-du-Loup) au Bas-Saint-Laurent Projet implanté en zone industrielle sur les terrains du port fédéral Milieu empreint d'activités touristiques et patrimoniales	Le projet de terminal méthanier n'est pas nouveau et était déjà envisagé en 1980 : des audiences publiques avaient alors été réalisées
Pipeline Saint-Laurent	2004-2011 (construction finalisée)	<input checked="" type="checkbox"/> Pipeline pour le transport de produits pétroliers entre une raffinerie et un centre de distribution	Ultramar Ltée, filiale de la compagnie américaine Valero Energy Corporation	Entre Lévis et Montréal-Est Le tracé traverse 32 municipalités (huit MRC) dans les régions de Chaudière-Appalaches, Centre-du-Québec, Montérégie et Montréal Majoritairement situé en terres agricoles (95 %)	Concertation du milieu afin de proposer un tracé avec moins d'impacts Adoption d'une entente-cadre entre l'UPA et Ultramar pour des mesures de mitigation et de compensations équitables pour les producteurs agricoles et forestiers
Complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine	2004-2020 (fin de la construction)	L'hydroélectricité s'inscrit dans une longue tradition québécoise	Hydro-Québec - forte présence historique du promoteur qui gère déjà plusieurs infrastructures sur le territoire	Municipalité de Havre-Saint-Pierre (MRC Minganie) sur la Côte-Nord (région éloignée et petites communautés) Présence importante des communautés autochtones	Plusieurs centrales et barrages dans la région
EES sur les gaz de schiste	2007-2014	<input checked="" type="checkbox"/> Nouvelle filière : forage de puits avec fracturation hydraulique pour recueillir le gaz de schiste	Privé	Montérégie, Centre-du-Québec et Chaudière-Appalaches qui comptent 393 municipalités (30 MRC) dont deux villes d'importance, Lévis et l'agglomération de Longueuil Caractéristiques agricoles et patrimoniales du territoire	Mise en place de différents mécanismes (audiences publiques, évaluation environnementale stratégique) qui ont contribué à un apport important de connaissances
Filière éolienne	1998-2015	Nouveau sous-secteur dans la continuité de l'hydroélectricité (Fournis et Fortin, 2013)	Hydro-Québec / Entreprises privées, municipalités et communautés	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et autres régions	Modifications des modes de gouvernance afin de répondre à certaines critiques et attentes des acteurs Plusieurs articles scientifiques

L'acceptabilité sociale est différente pour la construction du **terminal méthanier à Cacouna** qui consistait à importer du gaz naturel liquéfié par navires, à le stocker et à le reconvertir en gaz

¹² Année de l'annonce du projet/Année de la fin de la construction ou de son abandon

naturel sur place, afin de le distribuer dans le marché américain avec la construction de gazoducs reliant le port aux infrastructures existantes. À première vue, l'acceptabilité sociale de ce projet est beaucoup plus importante que celle de la centrale du Suroît. Le projet du terminal est annoncé quelques mois après celui de Rabaska, un projet similaire dans la municipalité de Lévis qui a suscité un fort mouvement d'opposition. L'opposition est beaucoup moins forte à Cacouna. Le projet, déjà envisagé en 1978 et s'inscrivant à l'agenda économique municipal, suscite l'espoir des acteurs économiques locaux. Énergie Cacouna, le promoteur du projet, organise rapidement des séances d'information auprès des citoyens locaux, en amont de l'évaluation environnementale. C'est à ce moment qu'une certaine opposition apparaît dans les communautés, car le promoteur reste évasif sur certaines questions, ce qui sème l'inquiétude chez certains citoyens. Vision Cacouna, un groupe de citoyens qui s'oppose au projet est créé, et organisera différentes actions, pétitions et manifestations. Un comité de résidents favorables au projet prend également naissance avec l'appui d'Énergie Cacouna. Lors d'un référendum organisé par la municipalité pour permettre aux citoyens de se prononcer sur le projet, un peu plus de la moitié des citoyens (57,2 %) ont voté en faveur du projet : 425 électeurs ont voté pour le projet alors que 318 ont voté contre (La Presse Canadienne, 2005).

Les audiences publiques du BAPE organisées par la suite vont constituer une tribune importante pour entendre les préoccupations des citoyens (44 % des mémoires déposés). L'analyse des 93 mémoires déposés par différents acteurs démontre que 54 % s'opposent au projet comparativement à 34 % qui y sont favorables. Dans son rapport, le BAPE (examen conjoint avec le fédéral) se prononce néanmoins en faveur du projet, à la condition toutefois que le gazoduc (qui n'était pas inclus dans l'évaluation) fasse également l'objet d'une évaluation environnementale permettant de déterminer les impacts du tracé. En juin 2007, le gouvernement du Québec signe le décret afin d'autoriser la construction du projet du terminal méthanier. Le projet a toutefois été abandonné par le promoteur peu après pour des raisons principalement économiques et d'approvisionnement. Le mouvement d'opposition était resté jusque-là principalement local. En novembre 2013, un nouveau projet dans le port de Cacouna a cette fois suscité une controverse plus importante à l'échelle québécoise.

En effet, suite à l'échec du projet méthanier, le port de Cacouna est à nouveau choisi pour la construction d'un terminal maritime pétrolier, l'une des composantes du projet Oléoduc Énergie Est. Le pétrole, en provenance de l'ouest du Canada, serait acheminé dans trois raffineries, dont deux au Québec et une au Nouveau-Brunswick, pour être ensuite transporté jusqu'au port de Cacouna afin d'être exporté sur des pétroliers par voie maritime. Dès son annonce, le projet a soulevé un fort tollé, car la planification des infrastructures afin de préparer l'étude d'impacts exigeait des activités géophysiques (sondages sismiques par ondes sonores) dans le fleuve St-Laurent (Groupe de recherche et d'éducation sur les mammifères marins, 2015). Ces activités ont donné lieu à des manifestations importantes principalement portées par des mouvements écologistes québécois, la protection des bélugas dans l'estuaire du Saint-Laurent étant au cœur de la controverse. Une injonction provisoire a été accordée, le temps d'obtenir davantage d'information sur l'impact des travaux sur la population de bélugas. Les études réalisées par des

scientifiques ont permis de démontrer que le projet aurait des impacts majeurs sur la population de bélugas (Bidégaré, 2014). Un comité fédéral sur la situation des espèces en péril au Canada a par la suite changé le statut du béluga, le faisant passer d'espèce menacée à espèce en voie de disparition. Le projet a été abandonné.

En février 2005, la compagnie Ultramar annonce le projet de **Pipeline Saint-Laurent**, un oléoduc pour le transport de produits pétroliers (essence, diésel, mazout domestique et carburéacteur). En 1991, Ultramar avait proposé un projet similaire qui, à l'issue d'une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et d'audiences publiques par le BAPE, avait été autorisé par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) avant d'être abandonné par la compagnie pour des raisons d'ordre économique (Aubry, 2005a). C'est la demande croissante pour les produits pétroliers au Québec qui incite Ultramar à réactiver son projet, qui est présenté comme une alternative avantageuse comparativement au transport par voie ferrée ou par voie maritime. Le pipeline d'une longueur approximative de 240 kilomètres doit relier la raffinerie d'Ultramar, située à Lévis, à son centre de distribution de Montréal Est. Le tracé qui traverse 32 municipalités (huit MRC) dans les régions de Chaudière-Appalaches, Centre-du-Québec, Montérégie et Montréal exige une emprise chez près de 700 propriétaires fonciers, dont 600 producteurs agricoles.

En mars 2005, Ultramar organise des réunions d'information auprès des représentants municipaux et de l'UPA afin de présenter les composantes du projet. Les propriétaires des terrains sont rencontrés par la suite au printemps. Entre-temps, une association composée de propriétaires d'entreprises agricoles et forestières est créée pour s'opposer au projet. Lors des audiences publiques du BAPE, l'apPAF (l'association de propriétaires Privés, Agricoles, Acéricoles et Forestiers) regroupait 255 membres. À la fin de juin 2005, le gouvernement du Québec adopte la Loi 229 qui vient autoriser Ultramar à recourir à l'expropriation, ce qui signifie que la compagnie peut obtenir un droit de passage pour la construction, l'exploitation et l'entretien du pipeline malgré une mésentente avec un propriétaire (Canada NewsWire, 2005). Mentionnons également que pendant près de 18 mois, Ultramar et l'Union des producteurs agricoles collaboreront pour mettre en place une entente-cadre vise à déterminer les mesures de mitigation à mettre en place et les compensations à verser aux producteurs agricoles.

En novembre 2006, Ultramar diffuse son étude d'impact sur l'environnement. Des trois tracés envisagés au départ, la compagnie a privilégié le corridor qui longe les lignes électriques et qui coupe la majorité des terres agricoles et forestières en deux. Or, dans certains milieux locaux, les acteurs avaient mis en place des mécanismes de concertation afin d'étudier les corridors possibles pour le passage du pipeline. Cette concertation avait mené les acteurs à privilégier un autre corridor avec moins d'impacts. C'est dans ce contexte que la période d'information et de consultations publiques du BAPE s'amorce en novembre 2006. Parmi les 81 mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE entre novembre 2006 et janvier 2007, 59 % sont défavorables au projet alors que 26 % sont favorables. Le rapport du BAPE sur le Pipeline Saint-Laurent, déposé en juillet 2007, est favorable au projet, mais souligne néanmoins que le trajet emprunté

par le pipeline fait l'objet d'une vive controverse dans certaines portions du territoire, et suggère la mise en place d'un autre mécanisme de concertation pour débattre de la question (BAPE, 2007).

Situé majoritairement en zone agricole, le projet de Pipeline Saint-Laurent doit par la suite obtenir les autorisations de la CPTAQ. L'orientation préliminaire déposée par cette dernière en décembre 2007 est favorable à l'exception d'une portion du tracé qui passe par 11 municipalités situées principalement sur la rive sud de Montréal (Pelchat, 2007). À la suite de la demande des acteurs du milieu, dont le promoteur, des audiences publiques seront organisées par la CPTAQ. Après les audiences, la CPTAQ soumet sa décision en juillet 2008. La Commission n'a pas retenu les arguments qui privilégiaient un autre parcours pour le pipeline. La décision de la CPTAQ est favorable pour 28 des 32 municipalités concernées par le projet. Elle suspend toutefois sa décision pour les municipalités de Lévis, Saint-Marc-sur-Richelieu, Saint-Charles-sur-Richelieu et Saint-Mathieu-de-Beloeil. La construction du projet est également assujettie à certaines conditions, dont l'enfouissement du pipeline plus profondément dans le sol et la réalisation d'un suivi de sept ans sur les terres agricoles (Ruel, 2008). L'Association des propriétaires privés, agricoles (acéricoles) et forestiers (apPAF) contestera la décision de la CPTAQ en déposant une requête au Tribunal administratif du Québec. En octobre 2009, le gouvernement du Québec adopte un décret afin d'autoriser le projet du Pipeline Saint-Laurent. La construction du pipeline a débuté en 2011 et s'est terminée en décembre de la même année. En juillet 2012, une douzaine de propriétaires ne s'étaient toujours pas entendus avec Ultramar, qui a dû recourir à la Loi 229 pour construire le pipeline (Ruel, 2012).

Le **complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine** est à l'agenda d'Hydro-Québec depuis plusieurs décennies. Dans les années 1980 et 1990, Hydro-Québec avait d'ailleurs réalisé plusieurs études afin d'évaluer les possibilités de construction de barrages sur la rivière Romaine (Le Soleil, 1992). En 2004, la société d'État décide d'aller de l'avant avec un complexe hydroélectrique d'envergure composé de quatre barrages sur la rivière Romaine au nord de la municipalité de Havre-Saint-Pierre dans la MRC de Minganie sur la Côte-Nord. Les années suivantes sont consacrées à la préparation de l'étude d'impact sur l'environnement, qui sera déposée en janvier 2008. Le coût du projet, estimé à 6,5 milliards \$, est de loin le plus imposant parmi les cas à l'étude¹³. Dès l'annonce du projet, des groupes écologistes nationaux, dont la Fondation Rivières, s'opposeront au projet.

À la suite du dépôt de l'étude d'impact, Hydro-Québec signera une entente de 100 millions \$ répartie sur 50 ans avec la MRC de Minganie. Les quatre communautés innues à proximité du complexe ont également signé des ententes. Le projet est soumis à une enquête et à des audiences publiques du BAPE à l'automne 2008. Parmi les 116 mémoires déposés aux audiences

¹³ À titre de comparaison, les investissements estimés au départ pour les autres projets sont les suivants : 700 millions pour le terminal méthanier de Cacouna, 550 millions pour la centrale thermique du Suroît et 250 millions pour le Pipeline Saint-Laurent.

publiques, ceux qui se disent plutôt en faveur du projet représentent 64 % alors que 34 % sont défavorables. Le rapport du BAPE, déposé en février 2009, est favorable au projet. Après avoir été autorisés par le gouvernement fédéral, les travaux de construction du complexe ont débuté en mai 2009. Le premier barrage a été mis en fonction en décembre 2014. La mise en fonction du dernier barrage est prévue en 2020.

L'analyse de la revue de presse avant le début des travaux démontre un accueil plutôt favorable du projet, surtout chez les différents leaders locaux. Or, cette acceptabilité sociale est fragile comme le révéleront différents événements qui ont été médiatisés et qui surviendront une fois les travaux amorcés sur le chantier du complexe. L'opposition s'est en effet manifestée à différents moments entre 2009 et aujourd'hui et par différents groupes d'acteurs, dont les acteurs économiques locaux, les communautés autochtones et les groupes environnementaux. Les Innus de Mani-Utenam s'opposent au tracé des lignes électriques du complexe hydroélectrique qui passent sur leurs terres ancestrales et qui n'a pas été évalué en même temps que le complexe hydroélectrique. Cette fragmentation de l'évaluation du projet a d'ailleurs été décriée dans plusieurs mémoires. Plus récemment, en juin 2015, les Innus ont fait une sortie sur la place publique avec l'érection de barricades pour dénoncer le non-respect de leur entente de partenariat avec Hydro-Québec qui, selon eux, aurait inondé un bassin sans avertir la communauté et sans récolter la ressource forestière. Les leaders locaux et les travailleurs de la MRC de Minganie, les mêmes qui ont fortement appuyé le projet, ont également manifesté leur mécontentement ces dernières années, estimant qu'Hydro-Québec ne tient pas ses promesses concernant l'embauche des travailleurs et des entreprises locales. Par ailleurs, les groupes écologistes poursuivent leurs activités pour dénoncer le projet sur la rivière Romaine. La publication de rapports, notamment ceux de la Commission sur les enjeux énergétiques (2014), viendra également confirmer d'importants surplus d'électricité générés par Hydro-Québec et écoulés à perte sur le marché de l'exportation. Le complexe de la Romaine, que certains jugent non rentable, ramène à l'avant-plan le questionnement relatif à la justification du projet.

L'analyse préconisée dans ce rapport pour **l'éolien a porté sur l'évolution de la filière (1998-2015)** et sur ses modes de gouvernance, qui se sont peu à peu modifiés afin de répondre à certaines critiques et attentes des acteurs, dont les citoyens et les élus municipaux. Cet exercice a été facilité par la multitude d'articles scientifiques publiés sur la filière éolienne. Depuis les années 1960, le Québec mise principalement sur l'hydroélectricité comme mode de production énergétique. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990, après l'abandon du projet de la centrale au gaz du Suroît notamment, que la filière éolienne prendra son véritable envol au Québec, et ce rapidement. Fournis et Fortin (2013) ont défini trois grandes phases dans le développement de la filière éolienne au Québec. La première phase (1987-2000) est celle de l'exploration technologique et de l'expérimentation et débute avec la construction par Hydro-Québec en 1987 de la première éolienne à titre expérimental. Ce n'est toutefois qu'en 1998 qu'Hydro-Québec construira le premier parc éolien, connu sous le nom de « le Nordais », et qui sera considéré à cette époque comme le plus grand au Canada. D'autres parcs seront également

construits par la suite dans la région gaspésienne. Des études seront également réalisées durant cette période afin d'identifier les gisements de vent et planifier l'emplacement des futurs parcs. Faire de l'éolien une véritable filière du développement régional gaspésien sera une préoccupation importante de la deuxième phase, qui s'étale de 2000 à 2005 (Fournis et Fortin, 2013). Privilégiant jusque-là des contrats de gré à gré, Hydro-Québec changera ses pratiques afin de procéder principalement par appel d'offres circonscrit au territoire de la région gaspésienne. Cet appel d'offres contient une clause de « contenu régional » afin de maximiser les retombées sur le territoire. Ce changement visait à répondre à la demande des acteurs gaspésiens afin d'assurer un meilleur ancrage économique des projets éoliens dans leur communauté d'accueil.

Bien que le caractère renouvelable de l'énergie éolienne ait facilité son acceptabilité sociale, la troisième phase (2005 à aujourd'hui) est marquée par une montée des inquiétudes et une forte opposition de certaines communautés d'accueil qui mènera parfois à l'abandon des projets. Outre les impacts sur la qualité des paysages, les enjeux concernent la planification, notamment dans l'identification des territoires compatibles en amont des projets, la marginalisation des communautés d'accueil dans le processus décisionnel et le peu de retombées générées par les projets dans leur milieu d'accueil font également l'objet de vives contestations. Le modèle néolibéral préconisé, qui mise sur l'entreprise privée et favorise les grands projets, est également un obstacle important à l'insertion des projets dans leur milieu d'accueil. Les changements dans les modes de gouvernance, notamment le partage des redevances au profit des MRC et des propriétaires terriens, l'adoption de diverses mesures par le gouvernement pour générer des retombées dans les milieux (clauses de dépenses, incitatifs pour encourager le développement d'entreprises sur le territoire, développement d'institutions de savoirs, etc.), l'implication des municipalités et des populations dans le choix des territoires compatibles avec les éoliennes, ont toutefois contribué à une meilleure intégration des projets éoliens dans leur milieu. En outre, « [...] même s'ils sont apparus vifs à l'époque, expliquent Fournis et Fortin (2013, p. 104) les conflits autour du secteur éolien ont été limités par un relatif consensus national (via un système cohérent d'acteurs, centré sur l'État) quant à la politique énergétique nationale (avec la promotion des énergies « vertes » dans une optique de développement durable) et par des incertitudes relativement connues ».

Le dossier **des gaz de schiste** a également retenu notre attention, car il a mené à la mise en place de différents mécanismes qui ont contribué à un apport important de connaissances. Conséquemment à la découverte de gisements de gaz naturel importants dans les basses-terres du Saint-Laurent au Québec, des activités de forage ont été réalisées à partir de 2007 par des entreprises privées afin de déterminer le potentiel d'exploitation. Cette étape d'exploration implique le forage de puits et, dans certains cas, une fracturation des roches dans le sol. Les nouvelles technologies développées au cours des dernières années permettent en effet de fracturer la roche (le schiste) dans le sous-sol pour recueillir le gaz naturel, appelé gaz de schiste. Entre 2007 et 2010, 29 puits ont été forés au Québec, dont 18 avec la technique de fracturation hydraulique (BAPE, 2011). L'ampleur du territoire visé, ses caractéristiques agricoles et

patrimoniales, ainsi que la densité importante de population à certains endroits ont joué en défaveur de l'exploitation de cette ressource. En effet, le projet d'exploitation des gaz de schiste concernait les régions de la Montérégie, du Centre-du-Québec et de Chaudière-Appalaches qui comptent 393 municipalités (30 MRC) dont deux villes d'importance, Lévis et l'agglomération de Longueuil (Gagnon *et al.*, 2013).

Le forage des puits a débuté sur certains territoires sans que la population et les municipalités en soient informées, ce qui a suscité de nombreux questionnements dans les communautés locales. Ce cas est particulier, car, contrairement aux autres projets analysés, il n'a pas fait l'objet d'annonces publiques par le gouvernement. Rappelons toutefois que les activités s'inscrivent dans une phase d'exploration visant à déterminer la quantité et la qualité de la ressource dans le sous-sol. À ce moment, les études démontrent que les acteurs n'étaient pas défavorables d'emblée au gaz de schiste, mais qu'ils étaient plutôt à la recherche d'informations et de connaissances sur les caractéristiques et impacts de cette nouvelle industrie (Fortin et Fournis, 2013; Bherer *et al.*, 2013).

En réponse aux pressions des citoyens, l'association pétrolière et gazière du Québec organise des séances publiques d'information en 2010 afin d'apaiser les inquiétudes. Les tensions générées par l'implantation de cette nouvelle industrie se sont toutefois rapidement transformées en l'une des plus importantes mobilisations de l'histoire du Québec (Bherer *et al.*, 2013). La mobilisation a été rapide et forte et a rejoint de multiples acteurs avec l'apparition d'alliances inédites, tout en étant très bien structurée tant à l'échelle locale, avec la création de 95 comités locaux de citoyens, qu'à l'échelle provinciale. Elle s'est également déployée sur un temps long. Les opposants ont d'abord exigé un moratoire sur les gaz de schiste, le temps de bien comprendre les enjeux de cette nouvelle industrie. Une fois que les impacts de cette industrie ont été mieux connus, et à la suite de débats formels et informels sur la question, les opposants ont forgé leur opinion, qui s'est par la suite « cristallisée », voire « radicalisée » (Fortin et Fournis, 2013).

Ainsi, en 2010, le gouvernement annoncera la tenue d'audiences publiques sur l'environnement en 2010 pour faire la lumière sur le dossier des gaz de schiste. Tenues entre octobre et novembre 2010 dans les trois régions pressenties pour les activités de développement du gaz de schiste, les audiences du BAPE recueilleront 201 mémoires déposés par une diversité d'acteurs. Dans son rapport déposé en février 2011, le BAPE estime qu'il y a encore trop de lacunes dans les connaissances scientifiques pour prendre une décision éclairée sur l'avenir du développement du gaz de schiste au Québec et recommande de procéder à une évaluation environnementale stratégique (EES). Le gouvernement lancera une EES sur le gaz de schiste comportant une série d'études liées aux enjeux environnementaux, sociaux et économiques, ainsi que des études associées aux enjeux de gouvernance. Pour la première fois dans l'histoire des évaluations environnementales au Québec, un nombre important de chercheurs universitaires ont été impliqués dans la réalisation des études, qui ont accordé une attention

particulière au volet humain. Un comité formé de représentants de divers secteurs a supervisé la démarche.

Entre-temps, la mobilisation se poursuit, car un moratoire sur les travaux d'exploitation n'a pas été décrété. Diverses pétitions déposées en 2012 vont notamment exiger un moratoire complet. Avec les travaux de EES, le conflit s'atténue, les opposants étant en situation d'attente (Bherer *et al.*, 2013). Sur la base des connaissances générées par l'EES, le BAPE réalise de nouvelles audiences publiques : 127 nouveaux mémoires sont déposés. Le rapport du BAPE publié en novembre 2014 conclut « qu'il n'est pas démontré que l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans les basses terres du Saint-Laurent avec la technique de fracturation hydraulique serait avantageuse pour le Québec » (BAPE, 2014, p. 397). Plusieurs raisons autant sociales, environnementales qu'économiques sont invoquées pour justifier cette conclusion ainsi que la faible acceptabilité sociale, vue par la Commission comme une condition essentielle.

2.1.2 L'acceptabilité sociale des projets énergétiques

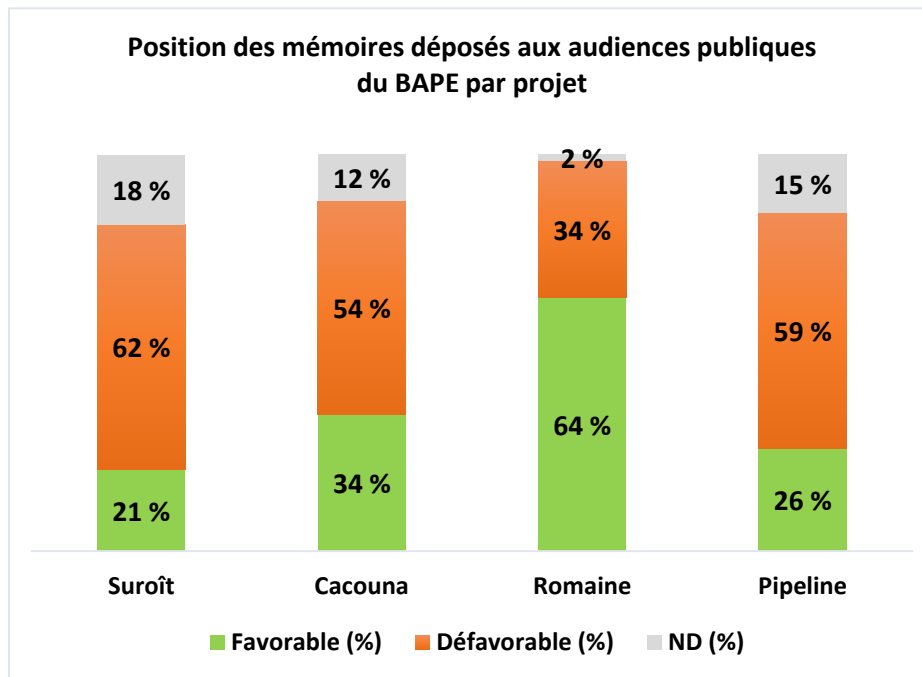
L'opposition et la montée de l'*inacceptabilité* sociale se sont déployées différemment selon les projets qui ont adopté des parcours très différents, ce qui témoigne que cette prise de position n'est pas figée et peut évoluer dans le temps : dans certains projets, elle s'est manifestée dès le début, d'autres fois elle a pris de l'ampleur après les audiences publiques lorsque le gouvernement a signé le décret autorisant le projet, d'autres fois encore elle est davantage apparue à l'étape de la construction du projet.

La figure 1 résume la position des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE pour les quatre projets qui ont fait l'objet d'une analyse quantitative. Les positions sont classées en trois catégories : favorable, défavorable et indéterminé (ND). Le **complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine** est le seul projet dont l'analyse des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE révèle un accueil plutôt favorable (64 %). Les retombées socioéconomiques annoncées pour ce projet d'envergure sont impressionnantes, mais ce sont surtout les promesses qu'une grande partie de ces retombées seraient destinées aux communautés d'accueil (les communautés locales et la région de la Côte-Nord) qui ont favorisé l'acceptabilité sociale. À travers le facteur économique, plusieurs acteurs définissent les conditions requises pour assurer une meilleure insertion du projet dans son milieu, dont des mécanismes à mettre en place pour l'embauche de la main-d'œuvre et des entreprises locales. Les mémoires déposés pour le complexe de la Romaine évoquent presque tous des facteurs liés à l'environnement et au développement durable, autant chez ceux qui dénoncent le projet que chez ceux qui l'approuvent. La compréhension du développement durable s'appuie sur deux différentes logiques (énergie renouvelable/destruction de l'écosystème). La participation des communautés locales et régionales en amont du projet a également été un facteur qui a favorisé l'acceptabilité

sociale de ce projet. La signature des ententes avant la tenue des audiences publiques du BAPE a toutefois été fortement dénoncée dans les mémoires des citoyens locaux et des groupes environnementaux, remettant en cause la crédibilité de la procédure d'enquête. À cet effet, les liens de confiance sont étroitement liés aux mécanismes de participation publique mis en place.

Les trois autres projets de mise en valeur des hydrocarbures ont rencontré une opposition plus marquée. Peu de mémoires sont favorables (21 %) au projet de **centrale thermique du Suroît**. Plusieurs acteurs et citoyens remettent en doute la nécessité du projet sur le plan énergétique et restent perplexes quant aux raisons qui ont motivé ce choix énergétique, considéré comme très polluant avec de fortes émissions de gaz à effet de serre. Dans une moindre mesure, les retombées économiques sont évoquées dans les mémoires favorables au projet.

Figure 1. Position des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE par projet



Seulement 26 % des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE pour le projet de **Pipeline Saint-Laurent** sont en faveur du projet. Il s'agit du seul projet associé aux hydrocarbures qui a été réalisé parmi ceux analysés dans le cadre de ce mandat. Plusieurs facteurs environnementaux et économiques sont mentionnés dans les mémoires, principalement en regard des impacts sur les activités agricoles et forestières. Des raisons liées à la justification du projet sont aussi évoquées autant chez ceux qui sont favorables que ceux qui s'opposent au projet. Néanmoins, c'est principalement le tracé du pipeline, enjeu associé à la fois à l'insertion du projet dans son milieu d'accueil et à la planification, qui a été fortement contesté dans certains milieux locaux.

Quant au projet de **terminal méthanier à Cacouna**, 34 % des mémoires sont favorables au projet. Le projet avait pourtant recueilli 57,2 % de votes favorables au référendum qui a eu lieu dans la municipalité. Or, d'autres citoyens et acteurs des municipalités voisines, dont l'Isle-Verte, sont également affectés par le projet. Dans ce cas particulier, les audiences publiques du BAPE ont servi de tribune importante pour les citoyens en défaveur du projet qui ont pu y partager leur point de vue. Les impacts environnementaux sont des facteurs invoqués principalement pour s'opposer au projet alors que les retombées économiques favorisent son acceptation. Le contenu des mémoires est étroitement lié aux composantes du milieu. Pour les uns, le terminal est un projet attendu depuis fort longtemps pour redynamiser la communauté, pour les autres le cachet patrimonial et touristique du milieu contraste avec l'implantation du terminal. Dans plusieurs mémoires n'ayant pu être classés dans l'une ou l'autre des catégories (12 %), les auteurs indiquent qu'ils n'ont pu prendre position sur le projet, car le gazoduc, infrastructure nécessaire pour la mise en service du terminal méthanier, n'a pas été traité dans le mandat d'enquête du BAPE alors qu'il implique de nombreux impacts.

Plusieurs études réalisées dans le cadre de l'EES sur le **gaz de schiste** démontrent que l'acceptabilité sociale n'est pas au rendez-vous. La majorité des mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE en 2010 sont défavorables à cette industrie (Bherer *et al.*, 2013). L'analyse des principaux sujets de préoccupation indiqués dans les mémoires démontre que l'aspect de la gouvernance, soit les processus politiques et de régulation, est l'objet central de 43,5 % des mémoires, suivi de loin par les préoccupations liées à l'environnement (18,5 %) et à l'économie (16 %) (Denault et Fortin, 2013).

Lors de la **consultation sur les enjeux énergétiques** (2014), l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures ont également généré de nombreuses interventions et une forte opposition. Dans une moindre mesure, le transport du pétrole par oléoduc a également suscité davantage d'interventions défavorables alors que l'enjeu du transport du gaz naturel, même s'il fait également l'objet d'opposition, est moins polémique que celui du pétrole.

2.1.3 Le positionnement sur les projets selon les groupes d'acteurs qui ont déposé des mémoires aux audiences publiques du BAPE

Le projet de **centrale du Suroît** se distingue des autres cas étudiés par une forte proportion (32 %) d'organisations associées au développement durable et à la préservation de l'environnement qui ont déposé un mémoire aux audiences publiques du BAPE. Il s'agit par contre du projet où le nombre de mémoires déposés (34) a été le moins important. Le **projet de Cacouna** se caractérise par une forte proportion de citoyens et d'associations de résidents (44 %) qui ont déposé des mémoires alors que dans le **projet de Pipeline Saint-Laurent**, ce sont

les entreprises agricoles et forestières qui dominent (42 %). Ce groupe d'acteurs qui s'oppose au projet est directement affecté par le pipeline qui traverse leur terre. Les citoyens et associations de résidents (27 %) et les entreprises et groupes économiques (24 %) sont les groupes d'acteurs qui ont déposé davantage de mémoires dans le cadre des audiences publiques pour le **complexe hydroélectrique de la Romaine**.

Dans tous les projets, les organisations à caractère économique (promoteurs et industries connexes, entreprises et groupes économiques, organisation de développement local et régional) se positionnent davantage en faveur du projet (voir le tableau 4).

Les organisations associées au développement durable et à la préservation de l'environnement sont plutôt défavorables aux projets : c'est le cas de 100 % des associations pour la centrale Suroit, de 73 % pour le terminal méthanier de Cacouna, de 63 % pour le complexe hydroélectrique de la Romaine et de 33 % pour le projet de Pipeline Saint-Laurent. Ce dernier cas apparaît davantage justifié aux yeux des organisations environnementales dans la mesure où il propose une solution plus durable que le transport du pétrole par train, qui entraîne de nombreux impacts dans les communautés touchées. Le projet vient donc répondre à une problématique vécue dans les milieux principalement urbains.

Les citoyens sont quant à eux défavorables aux différents projets dans une proportion de 80 % pour le terminal méthanier à Cacouna, de 75 % pour la centrale thermique du Suroit, de 74 % pour le complexe hydroélectrique de la Romaine et de 58 % pour le projet de Pipeline Saint-Laurent¹⁴.

Les associations de métier, ordres professionnels et syndicats ainsi que les municipalités et MRC ont une opinion plus partagée. Nous reviendrons d'ailleurs sur le contenu des mémoires déposés par les représentants municipaux un peu plus loin dans le texte.

Le concept d'acceptabilité sociale en lien avec les hydrocarbures est souvent utilisé dans les articles pour relater l'opinion de différents acteurs (citoyens, municipalités, entreprises et gouvernement). C'est l'un des constats découlant de la revue de presse que nous avons réalisée en croisant les mots-clés associés aux hydrocarbures (pétrole et gaz) à celui d'acceptabilité sociale¹⁵. Ces articles mettent en lumière différentes conceptions de l'acceptabilité sociale


¹⁴ Pour le projet de Pipeline Saint-Laurent, plusieurs personnes ont publié un mémoire en leur nom en indiquant toutefois qu'elles étaient propriétaires d'une entreprise agricole ou forestière. Nous avons donc classé ces mémoires dans la catégorie des propriétaires d'entreprise qui s'oppose majoritairement au projet.

¹⁵ Cette revue de presse présentée dans le volume 2 a été réalisée dans les périodiques francophones au Canada entre 1991 et 2015. Au total, 1 726 articles qui croisent les termes hydrocarbure (pétrole, gaz) et acceptabilité sociale ont été recensés.

portées par divers groupes. Nous présentons plus bas une liste non exhaustive des différences notées entre ces conceptions.

Tableau 4. Position des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE par projets et groupes d'acteurs

	Romaine			Suroît			Cacouna			Pipeline		
	Fav.	Déf.	ND	Fav.	Déf.	ND	Fav.	Déf.	ND	Fav.	Déf.	ND
Citoyens et associations de résidents	19 %	74 %	6 %	0 %	75 %	25 %	12 %	80 %	7 %	25 %	58 %	17 %
Entreprises et groupes économiques	96 %	4 %	0 %	-	-	-	89 %	0 %	11 %	64 %	18 %	18 %
Entreprises agricoles et forestières	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0 %	100 %	0 %
Organisations de développement local et régional	100 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	57 %	43 %	0 %	100 %	0 %	0 %
Associations et organismes à caractère social, récréatif et culturel	64 %	36 %	0 %	0 %	100 %	0 %	33 %	33 %	33 %	-	-	-
Organisations associées au développement durable, à la préservation de l'environnement et à la faune	38 %	63 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	73 %	27 %	22 %	33 %	44 %
Municipalités et MRC	100 %	0 %		67 %	0 %	33 %	80 %	20 %	0 %	50 %	25 %	25 %
Associations de métier, ordres professionnels et syndicats	80 %	20 %		25 %	25 %	50 %	67 %	0 %	33 %	0 %	33 %	67 %
Promoteurs et industries connexes	100 %	0 %		100 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %
Conseils des Premières Nations	20 %	80 %	0 %	-	-	-	0 %	100 %	0 %	-	-	-
Organisations associées au monde de l'éducation, du savoir et de la formation	67 %	33 %	0 %	-	-	-	100 %	0 %	0 %	-	-	-
Organismes gouvernementaux et organisations politiques	67 %	33 %	0 %	0 %	50 %	50 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	0 %
Organisations associées au monde de la santé	100 %	0 %	0 %	-	-	-	0 %	33 %	67 %	0 %	0 %	100 %

Légende : fav. = favorable ; déf. = défavorable ; ND = non-donnée¹⁶  = position dominante

Pour plusieurs citoyens et acteurs, l'acceptabilité sociale sert en quelque sorte à sonder l'opinion du public afin de déterminer si le projet doit aller de l'avant et, dans l'affirmative, de définir les conditions à mettre en place. Ils perçoivent l'acceptabilité sociale comme un processus qui permet d'évaluer le projet sur la base d'enquêtes scientifiques et indépendantes

¹⁶ La classification ND signifie que la position à l'égard du projet n'est pas clairement donnée dans le mémoire et qu'elle est impossible à déterminer

et dans le cadre d'un processus de consultation publique, dans l'objectif de déterminer avec la population si le projet est nécessaire et quelles sont les alternatives. Le processus qui sous-tend l'acceptabilité sociale permet donc aux communautés de s'informer sur le projet, mais aussi de participer au processus décisionnel en se prononçant sur sa pertinence. Selon cette conception, l'acceptabilité sociale est associée à la gouvernance et à la participation. Cette définition de l'acceptabilité sociale rejoint plusieurs définitions et composantes sur lesquelles s'appuie notre cadre théorique au chapitre 1.

Pour le secteur privé, l'acceptabilité sociale est également étroitement liée à la participation et à l'idée que les conditions de mise en œuvre des projets doivent être réalisées en collaboration avec la population. Selon cette conception, l'entreprise ne remet pas en cause son projet, mais visera plutôt à obtenir l'acceptabilité de la population en répondant à certaines demandes qui permettent une meilleure insertion dans le milieu, ce qui correspond davantage au « permis social d'exploiter ». Il s'agit là d'une différenciation majeure avec la première conception qui s'inscrit davantage en amont où le projet peut être remis en question. À cet égard, rappelons que Batellier (2012) fait une nette distinction entre le concept « d'acceptabilité sociale », qui permet de remettre en question les raisons (pourquoi) du projet en amont, et celui « d'acceptation sociale » qui évacue cette étape pour se concentrer sur le comment en aval de la décision.

2.2 LES PRINCIPAUX FACTEURS DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Plusieurs facteurs sont évoqués dans les mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE pour prendre position sur les projets. C'est souvent la combinaison de plusieurs facteurs qui explique les prises de position des intervenants en faveur ou en défaveur du projet. Néanmoins, en nous appuyant sur le cadre théorique présenté au chapitre 1, nous avons analysé ces facteurs à partir de deux principales entrées.

Dans un premier temps, nous analysons les facteurs liés aux préoccupations sociales qui apparaissent dans la majorité des mémoires, principalement à travers les préoccupations environnementales, souvent évoquées pour prendre position contre le projet, et les répercussions socioéconomiques qui, à l'inverse, viennent favoriser son acceptation. Mentionnons toutefois que les raisons invoquées par les opposants et les partisans des projets sont sensiblement les mêmes : facteurs socioéconomiques, facteurs identitaires et qualité de vie, facteurs liés au développement durable et à l'environnement, facteurs liés à la démocratie et à la participation des communautés. Ces facteurs sont présents dans un camp comme dans l'autre. Ce qui change, c'est la compréhension du contexte et du sens donné à ce dernier. En outre, l'analyse de l'acceptabilité sociale, sous l'angle des facteurs économiques et environnementaux, est très réductrice, car elle ne permet pas de traiter des différentes perceptions dans toute leur complexité. Derrière l'argumentaire environnemental et

économique se cachent en effet des raisons beaucoup plus profondes liées à la justification et à la nature du projet, à son adéquation avec le milieu d'accueil et aux processus de planification et de participation adoptés.

Dans un deuxième temps, nous traiterons des facteurs associés à la gouvernance territoriale. Ces facteurs seront abordés d'abord sous l'angle de la justification du projet, car de nombreux mémoires prennent appui sur ce facteur pour évaluer le projet principalement sous l'angle du développement durable et des besoins québécois en matière d'énergie. Ensuite, nous analyserons les enjeux entourant l'insertion des projets dans leur milieu d'accueil en fonction de différents éléments : l'occupation du territoire et son historique, le dynamisme socioéconomique du territoire et les attentes des acteurs afin que le projet devienne un agent de développement, ainsi que le positionnement de la collectivité et des représentants municipaux concernant les projets. Enfin, cette section se termine par un examen des attentes à l'égard des processus de planification et de participation.

2.2.1 Les préoccupations sociales

Facteurs liés au développement durable, à l'environnement et au territoire

Les facteurs liés au développement durable et à l'environnement sont évoqués sous des formes variées. Le Québec a misé dès les années 1960 sur l'hydroélectricité, qui est aujourd'hui reconnue comme une forme d'énergie renouvelable et une faible source de gaz à effet de serre. Le Québec est souvent décrit dans les mémoires comme un leader en énergies renouvelables, un statut qui constitue d'ailleurs clairement une source de fierté collective. Dans les mémoires, l'hydroélectricité est souvent opposée au pétrole et au charbon, qui sont des sources d'énergie jugées beaucoup moins acceptables dans une optique de développement durable. Les projets émetteurs de gaz à effet de serre en quantités importantes (comme le projet du Suroît, l'exploitation des hydrocarbures et, dans une moindre mesure, le projet de terminal méthanier à Cacouna) sont perçus comme une rupture par rapport au modèle québécois, qui est davantage tourné vers le développement durable. À l'inverse, la production « d'énergie propre » devient un argument qui accentue l'acceptabilité sociale, comme dans le cas du projet de barrages hydroélectriques sur la rivière Romaine ou encore dans les projets éoliens. Dans une moindre mesure, certains mémoires en faveur des projets de centrale thermique du Suroît, d'exploitation des gaz de schiste et du terminal méthanier à Cacouna évoquent également le caractère moins polluant du gaz naturel par rapport à d'autres énergies fossiles comme le pétrole et le charbon. Les facteurs environnementaux ne peuvent cependant être examinés en vase clos, car ils sont étroitement liés à la conception et à la vision du développement prônée par les différents acteurs. Ces facteurs sont donc traités plus loin, dans le volet gouvernance, à travers la justification et la nature du projet.

En milieu urbain, peut-on lire dans plusieurs mémoires déposés aux audiences publiques sur le projet **Pipeline Saint-Laurent**, le transport par train du pétrole d'Ultramar a connu une recrudescence au cours des dernières années avec l'augmentation des besoins en combustibles fossiles. Plusieurs mémoires en faveur du projet comparent les impacts du transport de produits pétroliers par train, par camion ou par bateau aux impacts du pipeline projeté et en déduisent que ce dernier est la meilleure alternative à plusieurs points de vue : risque moins élevé de déversement de produits pétroliers dans l'environnement, le tracé en milieu rural minimise les risques d'exposition humaine, plus faible émission de gaz à effet de serre, réduction des impacts liés à la circulation routière. Le projet vient donc réduire les risques auxquels sont exposées certaines portions de la population tout en étant considéré comme une alternative moins polluante, favorisant l'acceptabilité sociale du pipeline auprès des acteurs économiques, mais également de certaines organisations environnementales.

Néanmoins, plusieurs mémoires qui s'opposent au projet appuient également une partie de leur argumentation sur les facteurs environnementaux, car pour plusieurs acteurs, l'environnement et le développement durable ne se réduisent pas uniquement aux émissions de gaz à effet de serre et d'autres impacts sont également à considérer. À titre d'exemple, la protection de l'écosystème fragile du Saint-Laurent et de sa biodiversité (faune marine et aviaire principalement) est un argument avancé par les opposants au projet de **terminal méthanier à Cacouna**. Cet argument est étroitement lié à la protection du paysage et de la qualité de vie qu'on retrouve dans ce coin de pays. Un enjeu similaire est souvent évoqué pour les parcs d'éoliennes et dans plusieurs mémoires en défaveur du **complexe hydroélectrique de la rivière Romaine**, car ce projet vient modifier le régime hydrique et le paysage naturel de l'« une des dernières rivières sauvages du Québec ». L'insertion de projets industrialisés dans ce type de milieu devient alors difficile en raison des tensions que cela provoque entre les différentes fonctions du territoire, comme nous le verrons dans la partie sur les composantes du milieu. La question environnementale est également au cœur des critiques sur l'exploitation des **gaz de schiste et des hydrocarbures**, notamment à travers les risques de contamination des sources aquifères et des cours d'eau. Ces exemples illustrent donc que les préoccupations sociales sont en bonne partie liées à l'attachement aux paysages et à la protection de l'environnement.

Enfin, dans quelques mémoires sur le **complexe hydroélectrique de la Rivière Romaine**, des préoccupations sociales d'une autre nature sont ressorties comme un enjeu crucial. En effet, l'arrivée massive de la main-d'œuvre dans la petite municipalité de Havre-Saint-Pierre pour la réalisation de ce projet est une source importante d'inquiétude. On craint notamment les conséquences néfastes que cet afflux de main-d'œuvre pourrait avoir sur la fourniture de services (pénurie de logements, augmentation du prix des maisons et des loyers, manque de places en garderie, surcharge des services de santé et des équipements communautaires), mais également une recrudescence des problèmes sociaux (des problèmes de cohésion sociale et les difficultés d'intégration des autochtones sur le chantier, notamment). Les auteurs de ces mémoires déplorent le fait que ces enjeux sont absents ou peu examinés dans l'étude d'impacts

réalisée par Hydro-Québec. Soulignons également que dans le **cas de Cacouna**, des résidents dénoncent l'apparition d'une problématique de cohésion sociale liée à l'annonce du port méthanier qui a divisé la petite communauté en deux clans, ceux en faveur du projet et ceux en défaveur.

Facteurs socioéconomiques

Les retombées économiques générées par les projets sont le principal argument favorable soulevé dans les mémoires. Les investissements et les retombées économiques locales et régionales, la création d'emplois directs et indirects, le recours à une main-d'œuvre et à des entreprises régionales, les retombées fiscales et les compensations financières promises lors de la signature d'ententes avec le promoteur sont régulièrement mentionnées.

Si les retombées économiques générées par le projet contribuent à faciliter l'acceptation, ils sont néanmoins rattachés à de fortes attentes et à des conditions importantes à l'échelle locale afin de générer un réel dynamisme qui se répercutera sur la qualité de vie des citoyens. Cette maximisation des retombées sera davantage abordée dans le volet lié à la gouvernance, car elle est une condition essentielle qui contribue à une meilleure insertion des projets dans leur milieu local. À cet égard, certains acteurs sont beaucoup plus critiques face à la portée réelle des retombées annoncées par le promoteur et exigent une évaluation économique par des organisations neutres et indépendantes.

Pour certains acteurs, le projet de **Pipeline Saint-Laurent** contribue à assurer la pérennité du secteur du raffinage des produits pétroliers, un secteur économique à valeur ajoutée, tout en consolidant la sécurité énergétique au Québec et en créant des retombées économiques dans les milieux. Ce sont toutefois les impacts sur les entreprises agricoles et forestières qui sont davantage évoqués dans les mémoires. Rappelons que 40 % des mémoires ont été déposés au BAPE par ce groupe d'acteurs. Ce n'est pas tant le projet de pipeline qui est remis en cause dans ces mémoires, mais son tracé qui coupe en deux plusieurs terres agricoles et forestières, avec les impacts que cela entraîne : présence du pipeline incompatible avec les pratiques de développement durable sur leur terre et la culture biologique, perte de forêt permanente pour les producteurs forestiers, diminution de la valeur des terres, perte de récolte de deux ans pour la servitude, contraintes pour le passage de la machinerie lourde, réaménagement des réseaux souterrains de drainage, craintes des propriétaires d'endommager par inadvertance les installations et de faire l'objet de poursuites, impacts cumulatifs avec la présence d'une multiplicité de servitudes sur la propriété, etc. Les mémoires très émotifs déposés par ces entrepreneurs font valoir les impacts autant moraux que physiques de ce projet sur le travail et l'investissement de toute une vie.

Le projet de Pipeline Saint-Laurent se distingue également des autres cas étudiés par l'utilisation de servitudes sur les terrains situés sur le tracé du pipeline, ce qui touche 600 producteurs

agricoles. Les modalités d'utilisation de ces emprises et les compensations financières pour les inconvénients et les restrictions sont habituellement négociées individuellement entre le promoteur et le propriétaire. Soucieux de protéger les intérêts des producteurs agricoles et de proposer des mesures de mitigation et des compensations financières équitables pour tous les propriétaires, l'UPA a négocié une entente-cadre avec Ultramar qui a été rendue publique en octobre 2006. Cette entente-cadre propose un cahier de mesures générales d'atténuation des impacts dans les milieux agricoles et forestiers, un guide de gestion de l'emprise du pipeline ainsi qu'une méthode de compensation en milieux agricole et forestier. Ce cahier prévoit également un suivi agricole de sept ans après la construction du pipeline. Rappelons que ce suivi faisait aussi partie des conditions posées par la CPTAQ.

2.2.2 Les facteurs associés à la gouvernance territoriale

Dans tous les projets analysés, les facteurs associés à la gouvernance territoriale ont été au cœur de l'acceptabilité sociale. Ces facteurs sont analysés sous trois angles différents : 1) en fonction de la justification et de la nature du projet; 2) à partir des composantes du milieu d'accueil; et 3) du point de vue des processus de planification et de participation.

Justification et nature du projet

Une vision collective du développement des projets énergétiques

Les projets énergétiques développés au Québec doivent s'inscrire dans une vision collective du développement. C'est du moins ce que révèlent plusieurs mémoires qui font référence aux choix collectifs précédents qui ont permis d'instaurer une vision durable du développement énergétique au Québec. Avec le développement de l'hydroélectricité, le Québec présente en effet un bilan énergétique enviable. Une continuité dans ces choix collectifs est souvent souhaitée. La justification des projets prend également appui sur la cohérence entre les différentes décisions et les différentes politiques adoptées collectivement comme la politique nationale de l'eau ou la Loi sur le développement durable. Dans le cas du **gaz de schiste**, l'incohérence du développement de la filière avec les lois en place, notamment celles sur le développement durable, a maintes fois été dénoncée par les opposants. Lors des audiences de la Commission sur les enjeux énergétiques tenues en 2014, les opposants au transport du pétrole de l'Ouest par oléoduc percevaient également des incohérences entre les cibles de réduction des émissions de GES adoptées par le Québec et l'approbation d'un projet qui encourage le développement des sables bitumineux en Alberta.

Pour plusieurs acteurs, l'implantation de projets liés aux hydrocarbures vient modifier de façon drastique la vision qui oriente le développement des projets énergétiques au Québec. Les acteurs déplorent notamment l'absence de planification, d'évaluation et de vision ayant mené à

ce choix. Ils réclament une meilleure planification globale des projets énergétiques liés aux hydrocarbures et une réflexion collective sous forme de débat public avec l'adoption d'une politique sur le développement des hydrocarbures et de ses différentes filières dans le contexte québécois. En l'absence de cette réflexion collective sur la place des hydrocarbures au Québec, plusieurs se questionnent et restent perplexes quant aux raisons qui ont motivé la valorisation de ces choix énergétiques.

Si le développement durable est un argument fortement mobilisé pour questionner le bien-fondé des projets, il convient toutefois de souligner que des mémoires favorables aux projets d'hydrocarbures estiment que ces projets sont pleinement justifiés dans la mesure où ils permettent au Québec de profiter d'occasions d'affaires sur les marchés extérieurs en répondant à une demande croissante et inévitable des besoins énergétiques sur le continent américain.

Or, dans les différents cas étudiés liés aux hydrocarbures, les acteurs et citoyens sont également nombreux à se questionner sur la nécessité énergétique de ces projets pour le Québec. Par exemple, selon plusieurs mémoires sur le projet de centrale thermique du Suroît, l'implantation de la centrale est injustifiée en termes de demande car elle est conçue pour répondre aux besoins en énergie du marché américain et ontarien dans une logique de concurrence et de libre-échange. Selon Desjardins et Gariépy (2005), qui ont analysé le projet du Suroît, « la nature des besoins auxquels le projet devait répondre fut au cœur de la controverse ». Historiquement, l'objectif des projets était de combler les besoins de l'ensemble des Québécois en matière énergétique (autrement dit, de répondre à l'intérêt général) et donc de développer le marché interne. « Cependant, un déplacement du justificatif des projets de la satisfaction des besoins québécois à celui d'une logique de marché ne pouvait être sans effet déstabilisant sur le débat public » (Desjardins et Gariépy, 2005, p. 37). Cette contestation, rappelons-le, a d'ailleurs mené le gouvernement à mandater la Régie de l'énergie afin d'examiner le « déficit énergétique appréhendé de 2007 à 2010 » pour vérifier si la centrale répondait aux besoins des Québécois.

Des arguments similaires apparaissent également pour le projet de **terminal méthanier à Cacouna**, où l'importation du gaz naturel, estiment des acteurs et des citoyens, ne s'inscrit pas dans la vision développée par le Québec qui a toujours misé davantage sur des énergies renouvelables, soit l'électricité et depuis peu l'éolien. En outre, ici aussi, l'approvisionnement des Américains fait partie des arguments mis de l'avant par les opposants au projet de Cacouna. Le fait que la production d'hydrocarbures soit destinée au marché extérieur est un enjeu qui apparaît aussi dans les interventions de la **Commission sur l'avenir énergétique du Québec** (2014). Les caractéristiques du promoteur, une entreprise privée américaine, semblent également accroître le sentiment de dépossession des propriétaires terriens qui sont directement affectés par le passage du **Pipeline Saint-Laurent**.

Même le **complexe hydroélectrique de la Romaine**, qui à première vue s'inscrit en continuité avec la vision du Québec, n'échappe pas à ces critiques. Certains mémoires, principalement de

citoyens et d'organisations environnementales, s'opposent au projet sous le motif qu'il repose sur la vente d'électricité aux Américains et Ontariens (un marché d'exportation) et favorise un modèle axé sur la surproduction et la surconsommation qui ne s'inscrit pas dans les principes du développement durable. Le modèle de gouvernance privilégié par le gouvernement pour instaurer **la filière éolienne** est également critiqué, car il favorise les grands projets et mise sur la libéralisation des marchés de l'électricité et des mécanismes de concurrence (Audet, 2009; Fournis et Fortin, 2013). Le modèle initial pour développer les éoliennes donnait également un plus grand rôle aux grandes entreprises privées, nationales et internationales, qui deviennent les principales porteuses de projets, alors que dans le passé, la production d'électricité était du domaine principalement public et la filière énergétique, collectivisée (Feurtey et Saucier, 2014; Audet, 2009). Les changements apportés dans le mode de gouvernance de la filière, en facilitant la participation d'autres acteurs comme les municipalités, qui peuvent aujourd'hui être les promoteurs des parcs éoliens seules ou en partenariat avec une entreprise privée, sont venus répondre à cette critique. Néanmoins, les projets éoliens sont de plus en plus remis en question face aux surplus d'électricités qui sont générés en ce moment au Québec et qui se poursuivront dans les prochaines années (Feurtey et Saucier, 2014).

Si l'exportation des ressources représente pour certains une source d'enrichissement pour le Québec, de plus en plus d'acteurs mettent en doute les analyses économiques et la rentabilité réelle des projets qui dépendent de la conjoncture du marché mondial. Par exemple, des mémoires opposés à la **centrale thermique du Suroît**, dont celui du Syndicat Professionnel des Scientifiques de L'Institut de recherche d'Hydro-Québec, indiquent que la rentabilité économique de la centrale n'a pas été démontrée.

Les alternatives

L'examen des alternatives est un processus qui, selon plusieurs, contribuerait à une meilleure évaluation et justification des projets. Parmi ces alternatives, les projets d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction de la consommation d'électricité sont mentionnés à plusieurs reprises, tout comme le développement d'autres filières telles que l'éolien ou l'énergie solaire. Rappelons également que des acteurs, dont certaines organisations environnementales, soutiennent que le projet du **Pipeline Saint-Laurent** est justifié parce qu'il a été démontré qu'il représentait une alternative avantageuse pour remplacer le transport par train, ce dernier générant beaucoup plus d'impacts et de risques. Le fait que le projet vienne combler les besoins des Québécois a également joué en faveur de l'acceptation du pipeline.

Rôle de l'État et modèle d'implantation

Le rôle et l'attitude de l'État sont critiqués dans les projets liés aux hydrocarbures. Outre l'absence perçue de neutralité du gouvernement vis-à-vis du développement de grands projets, c'est l'absence d'un encadrement adéquat par le gouvernement et son rôle effacé qui ont été fortement décriés dans le cas des **gaz de schiste** en raison de la grande place laissée à l'entreprise privée. La « politique publique est mal adaptée à cette activité, peu coordonnée,

laissant aux entreprises le soin de gérer la filière gazière et les incertitudes qui y sont rattachées. L'État ne se contente pas de suivre les débats et d'encadrer l'industrie, mais s'est positionné ouvertement, et très en amont du processus, du côté de l'industrie en affirmant son intention de soutenir ses activités en tant que partenaire de la filière gazière » (Beaudry et Fortin, 2013, p. 166).

L'insuffisance de l'encadrement législatif et réglementaire de même que l'absence d'évaluation et de suivi des projets et des impacts ont compté pour beaucoup dans les mouvements d'opposition au développement du gaz de schiste. La solution réside-t-elle pour autant dans l'évaluation et le suivi des projets, dans la « collectivisation » du gaz de schiste au Québec, ou encore dans une participation du gouvernement en tant que partenaire de développement? Cette dernière idée, proposée par des représentants de l'industrie gazière lors du conflit, et partiellement réalisée par l'entremise d'une participation directe du gouvernement dans les sociétés pétrolières à travers Ressources Québec (filiale d'Investissements Québec), avait soulevé l'ire de certains acteurs, notamment des groupes écologiques. Les acteurs dont la prise de position sur les projets énergétiques repose principalement sur des facteurs associés à la justification et à la nature du projet estiment que des étapes en amont sont nécessaires pour définir une vision collective du développement, évaluer les besoins et analyser les alternatives.

Rappelons finalement que le gouvernement a mis en place en 2013 une **Commission sur les enjeux énergétiques au Québec** ayant pour mandat de mener des consultations publiques en vue de la révision de sa politique énergétique. La vision collective préconisée dans le cadre de cet exercice prend principalement appui sur la valorisation d'alternatives, la réduction de la consommation des énergies fossiles étant celle qui a généré le plus grand nombre de propositions. Le rapport de la Commission recommande néanmoins l'adoption d'une Loi sur les hydrocarbures s'inspirant des principes du développement durable et des meilleures pratiques, car le pétrole demeure la principale source d'énergie utilisée par les Québécois, en particulier pour le transport. Dans l'éventualité d'un changement, un encadrement adéquat doit être en place. Il y a lieu par exemple de tenir compte du contexte d'exploitation des hydrocarbures chez nos voisins, notamment à Terre-Neuve-et-Labrador, et de la situation particulière du golfe du Saint-Laurent en tant que juridiction partagée. Un projet de loi a d'ailleurs été déposé en ce sens en juin 2015 pour assurer la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent et l'adoption de lois harmonisées aux paliers fédéral et provincial.

Les composantes du milieu d'accueil

Les composantes du milieu d'accueil jouent également un rôle déterminant dans l'acceptabilité sociale. Chaque territoire possède en effet des particularités spécifiques qui influencent les perceptions et l'acceptabilité sociale. Nous abordons ce thème à travers plusieurs composantes, dont certains facteurs étroitement liés aux préoccupations sociales tels que l'occupation du territoire, l'historique et la relation avec

le promoteur, des facteurs de nature économique comme le dynamisme des communautés et leurs attentes concernant les retombées du projet, ainsi que le positionnement de la collectivité et des municipalités sur les projets énergétiques.

Une convergence entre l'occupation du territoire et les caractéristiques du projet

Au premier abord, les choix de l'emplacement des projets du Suroît et de Cacouna sont cohérents avec l'occupation du territoire. Le **projet du Suroît** est situé en zone industrielle, sur des terrains appartenant déjà à Hydro-Québec et sur les berges du canal de Beauharnois, à proximité de la Centrale hydroélectrique Beauharnois. Le **terminal méthanier de Cacouna** doit quant à lui être érigé sur les terrains du port fédéral, pour lesquels une affectation industrialoportuaire régionale est prévue dans le schéma d'aménagement et de développement de la MRC, et à côté d'un parc industriel. Ce projet s'inscrit selon plusieurs acteurs dans les visées économiques de la municipalité et de la MRC, qui souhaitent depuis longtemps un projet d'envergure pour ces infrastructures portuaires. Rappelons d'ailleurs que le projet de terminal méthanier n'est pas nouveau et avait déjà été envisagé en 1980. Plusieurs mémoires font état de la longue attente et des espoirs de voir enfin la concrétisation de ce projet.

Par contre, il s'est développé à proximité de cette zone industrielle d'autres types d'occupation du territoire qui ne sont pas portés par les mêmes visions du développement. Les opposants au terminal méthanier font d'ailleurs valoir les conflits d'usage engendrés par le projet dans cette municipalité reconnue pour son caractère touristique et patrimonial, ses paysages et sa qualité de vie, et où le fleuve représente un élément structurant du décor. La cohabitation du projet avec les usages à proximité a notamment suscité des appréhensions chez les résidents de la municipalité de Notre-Dame-des-Sept-Douleurs sur l'Isle-Verte à proximité des activités du port de Cacouna. Il faut savoir que l'emplacement choisi pour la construction du terminal est situé à proximité de la Réserve nationale de faune des Îles-de-l'Estuaire, de la baie de L'Isle-Verte et du site ornithologique du marais de Gros-Cacouna. Le projet semble donc en contradiction avec la vision du développement de ce milieu qui mise sur la protection et la mise en valeur de l'environnement.

Cette contestation n'est pas sans rappeler l'impact des **éoliennes** sur la qualité des paysages, un enjeu complexe lié d'une part à des préoccupations sociales – perception, histoire et sentiment identitaire des milieux d'accueil – et d'autre part à des questions de planification en amont et de gouvernance (Fortin, Devanne et Le Floch, 2010). Dans une moindre mesure, le projet Suroît est également situé à proximité de lieux récréotouristiques et d'un territoire agricole.

Le projet du **complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine** se distingue des autres projets par la présence importante des communautés autochtones. Les Innus soulignent à maintes reprises dans les mémoires que leur identité est liée au territoire de la Romaine depuis des millénaires. Le projet du complexe hydroélectrique de la rivière Romaine est situé sur le territoire revendiqué par les Premières Nations. La rivière Romaine et son bassin versant sont

d'ailleurs qualifiés de « colonne vertébrale » du territoire ancestral dans le mémoire de la Corporation Nishipiminan. Les liens sont également majeurs entre ce territoire et les autres communautés innues environnantes. Des mémoires datant de 2008 mentionnent que les processus de négociation territoriale et gouvernementale pour régler la question des droits territoriaux étaient suspendus. Dans ce contexte, plusieurs mémoires indiquent que la participation des autochtones au projet ainsi que la signature d'ententes avec Hydro-Québec ne signifient pas pour autant qu'ils renoncent à ces droits.

L'historique du territoire : relation avec les industries et le promoteur

L'historique du territoire est également un facteur à considérer dans l'analyse de l'acceptabilité sociale. À cet égard, Beauharnois, municipalité où est envisagé le **projet de centrale thermique du Suroît**, partage un long historique avec les activités industrielles et le promoteur Hydro-Québec, un acteur majeur dans la région. Ce dernier a développé sur ce territoire des activités de production énergétique qui sont toujours en fonction (ex. : construction du canal de Beauharnois, centrale hydroélectrique de Beauharnois, postes de distribution et de lignes de transport, etc.). Au lieu de contribuer à l'acceptabilité sociale du projet du Suroît, l'omniprésence des activités d'Hydro-Québec sur le territoire a plutôt provoqué une perception inverse. Plusieurs mémoires rappellent les séquelles et les problématiques majeures en termes d'aménagement et de gestion du territoire, dont l'aménagement du canal Beauharnois qui a scindé le territoire en deux avec des problématiques de liaison entre les deux rives toujours présentes aujourd'hui. L'expropriation pour installer la centrale Beauharnois est également encore bien présente dans la mémoire des acteurs locaux. Les efforts de partenariat et de collaboration d'Hydro-Québec avec le milieu et ses engagements pour réhabiliter l'environnement sont trop récents et insuffisants pour dissiper les erreurs du passé et ramener une totale confiance, soulignent plusieurs citoyens et acteurs de la municipalité. Les bassins du canal Beauharnois, propriété d'Hydro-Québec, ont été une source de nombreux inconvénients pour les producteurs agricoles explique le syndicat local de l'UPA, composé majoritairement d'entreprises agricoles situées sur les rives du canal de Beauharnois. « Le syndicat de St-Louis-De-Gonzague a dû consacrer beaucoup d'efforts et de temps afin qu'Hydro-Québec entreprenne d'améliorer la situation » (mémoire DM12).

Pour les **gaz de schiste**, l'opposition est plus importante dans les municipalités dont le territoire est découpé en claims miniers donnant droit à d'éventuelles activités d'exploration (Fortin et *al.*, 2013). Les municipalités ayant enregistré un taux de participation plus élevé aux dernières élections provinciales (2012) se sont également davantage mobilisées (Fortin et Fournis, 2013).

À l'inverse, dans la MRC de Minganie sur la Côte-Nord, l'expérience et les connaissances des acteurs locaux et régionaux concernant les **chantiers hydroélectriques** réalisés par Hydro-Québec depuis les années 1950 semblent avoir facilité l'acceptabilité sociale du nouveau complexe. Il s'agit en effet d'une industrie qui est implantée dans la région depuis plus de 50 ans et qui, pour certains, est étroitement liée à l'identité des Nord-Côtiers, mais également à l'ensemble des Québécois. Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'hydroélectricité

s'inscrit dans une longue tradition québécoise, ce qui vient favoriser l'acceptabilité du complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine. D'autant plus que plusieurs centrales et barrages ont été érigés dans le passé dans la région ressource de la Côte-Nord, qui a développé une relation étroite avec le promoteur Hydro-Québec.

Mentionnons néanmoins que la rivière est également perçue par d'autres comme un patrimoine et un facteur identitaire étroitement lié à la qualité de vie qu'il faut préserver. En outre, les perceptions changent selon que les expériences passées avec le promoteur et l'industrie hydroélectrique ont été négatives ou positives. D'ailleurs, le projet de la Romaine n'est pas arrivé soudainement. Des mémoires viennent rappeler qu'Hydro-Québec évoquait déjà le projet à la fin des années 50. Le développement de la relation entre le promoteur, Hydro-Québec, et les communautés de la Côte-Nord s'inscrit donc dans un temps long. Cette interaction sur plusieurs années a contribué pour certains à tisser des liens de confiance. Plusieurs acteurs s'appuient sur cette expérience liée à l'implantation de ces grands projets pour faire certaines recommandations à Hydro-Québec afin d'atténuer les impacts et maximiser les retombées.

En somme, l'analyse des projets énergétiques tend à démontrer que les liens de confiance tissés avec le promoteur dans le passé et une bonne gestion des impacts qui prend en compte les préoccupations des communautés facilitent l'acceptabilité sociale des projets. À l'inverse, lorsqu'un nouveau projet industriel d'envergure s'installe dans un milieu où d'autres activités industrielles ont eu des impacts importants et qui perdurent, les acteurs et les populations sont méfiants.

Le dynamisme économique de la communauté

Plusieurs mémoires évoquent le contexte difficile du territoire pour justifier l'implantation du projet. Ce facteur est particulièrement présent dans le cas du **complexe hydroélectrique de la Romaine** où certains acteurs, comme les communautés innues ou encore les organisations environnementales, expliquent clairement que la précarité et le retard de développement significatif de certaines communautés ne leur laissent guère le choix face à l'acceptation du projet. En 2009, la population de la MRC de Minganie, hôte du projet, est estimée à 6 400 habitants dont la moitié environ habite à Havre-Saint-Pierre (voir tableau 5). L'indice de développement socioéconomique¹⁷ de la municipalité de Havre-Saint-Pierre est évalué à 3,66 en 2006, ce qui indique qu'elle s'en tire bien, la moyenne des municipalités québécoises se rapprochant de 0 (MAMOT, 2010). Néanmoins, les neuf autres municipalités de la MRC affichent

¹⁷ Le MAMOT calcule cet indice de développement en croisant sept variables du recensement de Statistique Canada soit : le taux d'évolution de la population entre deux recensements, le taux de chômage, le taux d'emploi de la population de 15 ans et plus, le % du revenu provenant de paiements de transfert gouvernementaux, la proportion de ménages à faible revenu dans la population, le revenu moyen des ménages et le % de la population de 15 ans et plus n'ayant pas de diplôme d'études secondaires.

des indices défavorables qui varient entre -1,53 et -10,81, ce qui correspond à des « milieux dévitalisés » selon le classement du Ministère.

Malgré un indice de développement socioéconomique plutôt favorable à **Cacouna** (3,04 pour le village et 6,29 pour la paroisse, selon les chiffres du MAMOT de 2010), plusieurs mémoires évoquent le contexte économique difficile de la municipalité pour justifier leur appui au projet de terminal méthanier. Des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE sur la **centrale thermique du Suroît** traduisent une situation similaire en faisant valoir le contexte socioéconomique de la MRC Beauharnois-Salaberry, plus défavorable que celui de la Montérégie. En 2006, la municipalité de Beauharnois avait un indice de développement évalué à 1,30, ce qui se rapproche de la moyenne québécoise (MAMOT, 2009), et comptait près de 12 000 résidents, alors que la population de la MRC était estimée à 60 000 personnes.

Dans le cas des **gaz de schiste**, les mouvements d'opposition n'auraient pas été influencés par la taille démographique des municipalités ni par leur dynamisme économique (Fortin et Fournis, 2013).

Tableau 5. Indice de développement socioéconomique des municipalités qui accueillent les projets

Projets	Localisation	Indice de dév. (2006) de la municipalité ⁶	Population de la MRC	Population de la municipalité
Centrale thermique du Suroît	Municipalité de Beauharnois, MRC Beauharnois-Salaberry	1,30	60 000	12 000
Terminal méthanier à Cacouna	Municipalité de Cacouna dans la MRC Rivière-du-Loup	3,04 pour le village et 6,29 pour la paroisse (avant la fusion)	33 000	1 800
Complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine	Municipalité de Havre-Saint-Pierre dans la MRC de Minganie	Havre-Saint-Pierre = 3,66. Les autres municipalités de la MRC : entre -1,53 et -10,81	6 400	3 200

Informations recueillies dans les mémoires et dans les documents du MAMOT sur les indices de développement, <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/indice-de-developpement/>

Insertion du projet dans le milieu

Comme nous venons de l'illustrer, le contexte économique précaire est un argument qui semble avoir contribué à l'acceptabilité sociale des projets. Toutefois, ce n'est pas suffisant. Encore faut-il que le projet apporte une réponse aux attentes des acteurs. Ainsi, pour faciliter l'intégration du projet dans la communauté, le promoteur doit souvent répondre à certaines attentes en lien avec les visions et les demandes du milieu d'accueil. C'est alors la réponse adaptée à ces demandes bien davantage que le contexte ou le dynamisme économique qui favorisera un meilleur ancrage local du projet. Cette condition s'est révélée majeure dans la majorité des mémoires favorables aux projets.

L'une de ces attentes communes à tous les territoires et à tous les projets est liée à la mise en place de stratégies pour maximiser les retombées locales lors de la construction, mais également par la suite afin de servir d'effet de levier pour engendrer un réel développement qui perdurera dans le temps. Les audiences publiques du BAPE sur le **Complexe hydroélectrique de la Romaine** sont particulièrement éloquentes à ce sujet. En effet, plusieurs acteurs s'affichant d'emblée favorables au projet vont axer leur mémoire sur l'identification d'attentes et de conditions pour la réalisation du projet. L'embauche de la main-d'œuvre et des entreprises locales apparaît comme une condition cruciale. L'adoption d'une clause de sous-traitance régionale ou d'appel d'offres restreint à la région, le fractionnement des contrats en lots plus petits afin que les entreprises locales et régionales puissent soumissionner ou la possibilité de passer des contrats de gré à gré avec les entreprises autochtones sont toutes des mesures mentionnées aussi à plusieurs reprises comme des conditions d'obtention de l'acceptabilité sociale. Dans leurs mémoires, les acteurs souhaitent notamment que la construction du complexe hydroélectrique stimule l'entrepreneuriat et la diversification économique en générant de nouveaux investissements privés dans d'autres secteurs. Ces attentes ont été clairement manifestées au promoteur, Hydro-Québec, notamment dans les mémoires, mais également en amont des audiences publiques du BAPE lors des différentes activités d'information et de concertation entre le promoteur et les différents acteurs et par la mise en place de comités sur la main-d'œuvre.

Pour plusieurs, la construction du complexe hydroélectrique doit également servir à consolider l'expertise de la main-d'œuvre et des entreprises locales et régionales tout en assurant le transfert des connaissances vers la relève avec la formation qui sera dispensée. Une demande similaire est formulée par les Innus, qui exigent de développer et consolider leur expertise dans différents domaines. Le projet doit ainsi générer une véritable acquisition de connaissances et un développement de compétences régionales dans différents domaines d'expertise, dont celui de l'évaluation environnementale avec les démarches de suivi des impacts qui sont prévues. Des acteurs demandent également que l'expertise de la Côte-Nord dans les énergies renouvelables soit reconnue avec la création d'institutions de haut savoir et de recherche dans ces domaines. Ces attentes se sont manifestées de nouveau dans les années qui ont suivi le début de la construction du complexe. À l'été 2015, les acteurs économiques locaux bloquaient en effet la route 138, lien routier principal de la Côte-Nord, afin de dénoncer le non-respect des promesses faites par Hydro-Québec concernant l'embauche de la main-d'œuvre locale.

Les autres projets ont aussi fait l'objet de demandes qui ont généré un consensus important. Dans le cas du **projet du Suroît** par exemple, où le secteur agroalimentaire est un facteur de développement structurant du milieu d'accueil, plusieurs acteurs souhaitent qu'Hydro-Québec modifie le projet afin que l'eau de refroidissement utilisée dans le procédé de la centrale puisse être récupérée pour développer un complexe serricole à proximité. Selon Desjardins et Gariépy (2005), la prise en compte de cette demande aurait favorisé une meilleure intégration territoriale du projet, qui serait devenu un agent de développement local.

Dans le cas de **Cacouna**, la mise en place d'un réseau de distribution de gaz naturel dans la région est l'une des conditions mentionnées par plusieurs acteurs qui voient le terminal comme une occasion à saisir pour favoriser le développement des entreprises locales et en attirer de nouvelles sur le territoire. Une idée similaire apparaît, quoique dans une moindre mesure, dans certains mémoires favorables au **projet hydroélectrique de la Romaine**, où l'on demande que l'électricité produite profite au développement de PME dans la région sous la forme de tarifs réduits destinés à procurer un avantage concurrentiel à la région pour attirer les entreprises. En somme, l'ancrage local du projet et ses exigences adoptent différentes formes selon les composantes des milieux d'accueil. À ce titre, l'éolien est un cas de figure.

Les **projets éoliens** ont en effet créé de nombreuses attentes de la part des milieux d'accueil. Cette industrie qui a pris son envol à la fin des années 1990 a fait l'objet de critiques importantes à partir de 2005 en raison de l'insuffisance perçue de ses retombées par les communautés d'accueil, qui sont insatisfaites du nombre d'emplois créés, des retombées économiques locales et des compensations versées (Dufour et Feurtey, 2009). Rappelons que jusque dans les années 2005, la Gaspésie est la région préconisée pour le développement éolien. Les intervenants locaux et régionaux vont alors réclamer l'inscription des projets éoliens dans une réelle démarche de développement devant générer de multiples retombées. Fournis et Fortin (2013) parlent d'ailleurs d'un apprentissage au niveau municipal dans la mesure où les acteurs territoriaux se sont affirmés peu à peu. En réponse aux critiques, le gouvernement modifiera peu à peu les différents modes de gouvernance de la filière éolienne et mettra en place diverses stratégies afin que les projets engendrent de véritables retombées pour les milieux d'accueil.

La stratégie préconisée, qui cible d'abord la région gaspésienne, s'appuie sur le développement de la filière de l'éolien : crédits d'impôt pour favoriser l'implantation des entreprises liées aux éoliennes, implantation du TechnoCentre éolien Gaspésie - les Îles en 2000 pour encourager les activités de recherche, de transfert technologique et d'accompagnement aux entreprises et du Centre de recherche Corius créé en 2007 qui associe les différentes maisons d'enseignements. Cette filière entraîne l'installation d'entreprises dans la région en lien avec la construction d'éoliennes, mais également dans le domaine des études d'impact, de la voirie et de l'ingénierie (Dufour et Feurtey, 2009). Cette stratégie s'arrime également à celles des acteurs régionaux qui ont ciblé l'éolien comme un créneau émergent spécifiquement régional et supporté par le projet Accord (Action concertée de coopération régionale et de développement) du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. L'enjeu local devient de plus en plus important dans les appels d'offres d'Hydro-Québec en obligeant notamment le promoteur à effectuer une partie des investissements au Québec et sur le territoire local. L'adoption d'ententes compensatoires visant à verser des redevances à la municipalité d'accueil s'est également généralisée à l'ensemble de la filière éolienne.

Malgré les modifications apportées aux modes de gouvernance dans le but d'adapter les projets éoliens aux besoins des communautés, ces dernières restent à l'écart du processus décisionnel

au détriment des entreprises privées, qui proviennent la plupart du temps de l'extérieur de la région (Fortin et Le Floch, 2010; Fortin et Fournis, 2011). En réponse à cette demande sociale, la Loi sur les compétences municipales sera alors modifiée afin que les municipalités et les communautés autochtones puissent, seules ou en partenariat avec l'entreprise privée, devenir les promoteurs des projets éoliens. Afin que les municipalités deviennent de réels partenaires, Hydro-Québec imposera également une nouvelle logique dans ses appels d'offres qui exigera d'intégrer dans les projets un partenaire municipal (30 % de contrôle) ou autochtone (50 % de contrôle).

À l'heure actuelle, sur les 35 parcs éoliens que compte le Québec, 7 projets ont pour partenaire des municipalités (MRC) ou des communautés autochtones. Parmi les 14 projets à venir (2015 à 2018), 8 sont des projets communautaires/Premières Nations. Ces projets viennent associer la communauté à un promoteur privé, ce dernier étant la plupart du temps majoritaire. Une meilleure prise en compte des territoires locaux dans les modes de gouvernance a donc été la solution priorisée pour répondre aux attentes des acteurs. En s'appuyant sur l'analyse des projets éoliens au Québec, Fournis et Fortin (2013, p. 75) suggèrent d'ailleurs « que le succès d'une politique sectorielle nationale dépend largement de la gouvernance territoriale et des conditions locales qu'elle offre aux logiques industrielles du secteur ».

Néanmoins, certains enjeux persistent comme en témoigne la controverse entourant l'implantation de nouveaux projets éoliens au Québec en ce moment. En août 2015, la forte opposition au projet d'éoliennes de Saint-Cyprien-de-Napierville en Montérégie a donné lieu à une pétition pour dénoncer le projet qui a été signée par 60 % des électeurs de la municipalité (Couillard, 2015). Une coalition de huit maires est également en défaveur du projet (Bédard, 2015). Selon l'information tirée de la revue de presse, le projet est jugé incompatible avec la zone agricole et le paysage. En outre, « la non-acceptabilité sociale, le manque de rigueur et de transparence du promoteur et le contexte actuel de surplus énergétique ont maintes fois été évoqués » pour s'opposer au projet (Legault, 2015, p. 4). Bref, le devenir des usages du sol existant ressort dans plusieurs cas et constitue donc une préoccupation sociale importante.

Mentionnons également que le contrôle d'un projet par les municipalités n'est pas exempt d'enjeux importants, notamment au plan éthique comme en témoigne le projet de la MRC Pierre-de-Saurel, seul parc éolien au Québec à être 100 % communautaire. Les promoteurs sont les douze municipalités de la MRC. Outre divers enjeux, les citoyens reprochent à l'un des maires d'être le principal bénéficiaire du projet, car plusieurs éoliennes seront installées sur ses terres (Baril, 2014). En novembre 2014, le BAPE suggérait aux élus de tenir un référendum afin de s'assurer de l'acceptabilité sociale du projet.

Positionnement de la collectivité concernant les projets

Comme le souligne Gariépy (2014), l'échelle du territoire concernée peut être multiple et déborder les limites du territoire local. Ce qui nous amène à aborder la question de

l'acceptabilité sociale à différents niveaux : local, régional et provincial. La provenance géographique des mémoires déposés dans les différents projets étudiés permet d'avancer quelques constats entourant la portée territoriale du débat. Nous convenons toutefois que ce facteur est réducteur, car comme nous l'avons vu précédemment, le débat et l'acceptabilité sociale ne sont pas uniquement forgés à l'intérieur des mécanismes de consultation publique du BAPE, mais apparaissent à différents moments impliquant des changements importants dans la portée du débat. Il s'agit néanmoins d'une première analyse.

La provenance des auteurs qui ont déposé des mémoires est regroupée en deux catégories : 1) les acteurs locaux et régionaux, c'est-à-dire les citoyens qui habitent le territoire local et régional ainsi que les associations, entreprises et organisations qui sont localisées dans cette région; et 2) les acteurs de l'extérieur de la région ou organisations à l'échelle du Québec ou du Canada. Il peut s'agir dans ce cas de citoyens ou d'entreprises qui ne sont pas localisées dans la région, ou d'organisations ayant un mandat de portée nationale ou provinciale¹⁸.

Parmi les quatre projets énergétiques étudiés dans ce rapport, **Pipeline Saint-Laurent** est celui qui compte la plus forte proportion de mémoires déposés par les acteurs locaux (88 %), alors que seulement 9 % proviennent d'acteurs de l'extérieur ou d'organisations qui ont un mandat à l'échelle québécoise (voir le tableau 6). Rappelons toutefois que ce projet affecte un vaste territoire composé de quatre régions, ces dernières étant considérées comme le milieu local. Le tracé du pipeline traverse également la propriété de plusieurs entreprises privés et particuliers, qui ont été nombreux à avoir déposé un mémoire pour faire part de leurs inquiétudes.

Tableau 6. Provenance des auteurs des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE par projets

Projets	Nombre de mémoires	Territoire d'accueil	Extérieur	Non donné
Centrale thermique du Suroît	34	50 %	47 %	3 %
Terminal méthanier à Cacouna	93	65 %	25 %	10%
Pipeline Saint-Laurent	81	88 %	9 %	4 %
Complexe hydroélectrique la Romaine	116	79 %	21 %	-
Gaz de schiste	201	47 %	46 %	7 %

Parmi les auteurs qui ont déposé un mémoire aux audiences du BAPE sur le **Complexe hydroélectrique de la Romaine**, 79 % sont des acteurs locaux et régionaux et 21 % proviennent de l'extérieur de la Côte-Nord. Il s'agit du deuxième projet ayant la plus grande proportion de mémoires en provenance du milieu local. Mentionnons néanmoins que les groupes environnementaux, qui estiment que les enjeux du complexe hydroélectrique ont une portée

¹⁸ Certaines organisations avec une portée régionale et provinciale se sont associées pour soumettre un mémoire. Nous avons inclus ces mémoires dans la catégorie des acteurs locaux et régionaux.

nationale, ont adressé une requête au BAPE pour que des audiences publiques se tiennent aussi à Montréal ou à Québec, ou qu'il soit à tout le moins possible de participer au débat par vidéoconférence. Cette requête a été rejetée faute de moyens techniques et de financement.

Le **terminal méthanier à Cacouna** a également fait l'objet de mémoires en provenance d'acteurs locaux et de citoyens de la région dans une proportion importante (65 %). Rappelons toutefois que si la contestation du terminal méthanier était principalement locale, le projet de terminal pétrolier qui a suivi a pour sa part mobilisé une majorité d'acteurs de l'extérieur du territoire, les levés géotechniques dans le fleuve Saint-Laurent étant perçus comme un enjeu national.

Dans le cas des **gaz de schiste**, les auteurs des mémoires proviennent autant du territoire local et régional que de l'extérieur de la région qui accueille les projets. Ce constat révèle que les gaz de schiste ont suscité « un débat d'intérêt national » (Devault et Fortin, 2013). Ce sont toutefois les acteurs locaux (citoyens et municipalités) qui se sont principalement mobilisés à travers la création de comités locaux et qui ont inscrit l'enjeu des gaz de schiste dans l'espace public (Bherer et al., 2013).

Le constat est similaire pour le **projet du Suroît** où la moitié des mémoires proviennent d'acteurs locaux. Même si la mobilisation à l'échelle du Québec est apparue après la tenue des audiences publiques, le poids des acteurs locaux a néanmoins été un élément clé de la forte mobilisation et du succès de la démarche et a permis un nouvel arrimage entre les stratégies locales et la stratégie adoptée à l'échelle du Québec.

Pour quatre des cinq cas à l'étude, la provenance des auteurs des mémoires a peu d'influence sur l'acceptabilité sociale du projet, qui reste sensiblement la même pour les auteurs des mémoires qui habitent le territoire d'implantation du projet que pour ceux de l'extérieur. Le projet de **Pipeline Saint-Laurent** fait exception. Seulement 23 % des acteurs locaux sont favorables au projet alors que les acteurs de l'extérieur, beaucoup moins nombreux à avoir déposé un mémoire, y sont favorables dans une proportion de 71 %. Malgré la forte opposition exprimée dans la majorité des mémoires (59 %), le débat est resté surtout concentré à l'échelle locale, où il était porté principalement par les propriétaires agricoles, forestiers et acéricoles qui se sont regroupés au sein d'une association et par quelques municipalités et MRC. Le projet de Pipeline Saint-Laurent n'a pas fait l'objet d'une forte mobilisation à l'échelle québécoise. Nous avançons trois principales hypothèses tirées de l'analyse des mémoires qui peuvent expliquer ce constat. D'abord, pour plusieurs acteurs, dont les organisations environnementales, le projet du Pipeline Saint-Laurent est justifié comme nous l'avons évoqué précédemment, car il propose une solution plus durable que le transport du pétrole par train. Mentionnons également que les audiences publiques du projet de Pipeline Saint-Laurent (novembre 2006 à janvier 2007) ont lieu dans la même période que celles sur le projet de terminal méthanier à Rabaska (décembre 2006 à mai 2007). Le projet Rabaska a mobilisé un grand nombre d'acteurs avec le dépôt de 699 mémoires. La ville de Lévis (Chaudière-Appalaches) est également le milieu d'accueil des deux projets. Finalement, ce n'est pas tant le projet de pipeline qui est contesté, mais plutôt son

trajet qui reste la principale revendication dans les mémoires opposés au projet. C'est donc l'insertion du projet dans son milieu qui est le facteur d'opposition majeur dans les mémoires, et ce facteur est étroitement lié à l'étape de la planification. Nous revenons sur cet enjeu dans la dernière partie sur les processus de planification.

Attentes et positionnement des municipalités concernant les projets

Les études de cas ont aussi permis d'examiner la position des municipalités sur les projets par l'entremise des mémoires qu'elles ont déposés aux audiences publiques du BAPE. Nous résumons ici quelques éléments éclairants sur les attentes de ces acteurs.

La prise de position des municipalités s'accorde la plupart du temps avec celle de leurs citoyens. C'est le cas notamment de la municipalité de Beauharnois, dont la position sur le projet de **centrale du Suroît** qui doit être implantée sur son territoire a évolué dans le temps en fonction de l'humeur de la population. Au moment des audiences publiques du BAPE, la municipalité dépose d'abord un mémoire favorable au projet. Devant la montée du mouvement de contestation citoyenne, le maire de Beauharnois décide toutefois d'attendre l'approbation du projet pour autoriser les modifications de zonage (Desjardins et Gariépy, 2005), puis raffermit finalement sa position afin d'appuyer la majorité des citoyens. À cet égard, expliquent Desjardins et Gariépy (2005, p.47), « le pouvoir local n'est plus le simple relais de l'administration centrale, mais se positionne entre la société civile et le gouvernement ». À Notre-Dame-des-Sept-Douleurs, une municipalité située sur l'Isle-Verte et dont la vision du développement du milieu s'articule autour de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, les autorités municipales ont également pris position contre le projet de **terminal méthanier**, et ce à l'encontre des autres municipalités de la MRC. Il est intéressant de souligner que si le terminal méthanier a reçu un appui solide des différents élus locaux de la MRC, le projet de terminal pétrolier qui suivra sera accueilli avec beaucoup plus de réserve.

Pour sonder l'opinion de leurs citoyens, certaines municipalités ont recours au référendum. À **Cacouna**, 57,2 % des citoyens ont voté en faveur du projet lors d'un référendum. Selon l'information recueillie dans la revue de presse, dans la municipalité de Beaumont, 72 % de la population s'est prononcée contre le projet du port méthanier Rabaska. À la suite de ce résultat, le conseil municipal a adopté une résolution par laquelle il confirmait son opposition au projet et demandait le retrait du promoteur (Saint-Pierre, 2004). Pour le projet Suroît, Greenpeace avait commandé un sondage réalisé par Léger Marketing en janvier 2004 dont le résultat démontrait que 67 % de la population québécoise était « plutôt » ou « totalement » en désaccord avec la centrale au gaz naturel de Beauharnois (Magny, 2004).

Dans le dossier des **gaz de schiste**, de nombreux mémoires ont dénoncé le fait que la préséance de la Loi sur les mines sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme fasse en sorte que les champs de compétences des municipalités ne soient pas respectés. Cette marginalisation des municipalités et de leurs outils de développement (zonage et réglementation) a été un enjeu de

taille en privant l'industrie de la possibilité de mieux s'arrimer avec son milieu d'accueil. Des municipalités ont également joué un rôle important dans le débat en exigeant un moratoire aux côtés de leurs citoyens. Lors des audiences publiques du BAPE en 2010, les élus locaux ont d'ailleurs été nombreux à déposer des mémoires (19). Plusieurs attentes y sont exprimées. Dans l'exercice de leurs fonctions, les instances municipales estiment qu'elles devraient être des acteurs de premier plan dans l'encadrement du développement des gaz de schiste. Les représentants municipaux ont une connaissance fine des particularités et problématiques vécues sur leur territoire. Ils disposent déjà d'outils de réglementation et de planification (schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme, outils dans la gestion des risques de conflits d'usage et de cohabitation) arrimés à des objectifs et à de grandes orientations relatives à leur territoire qui viennent encadrer le zonage, le lotissement et la construction. Pour plusieurs représentants municipaux et acteurs variés, l'utilisation de ces outils pour l'implantation de l'industrie des gaz de schiste permettrait un encadrement en harmonie avec les autres usages, ce qui faciliterait l'acceptabilité sociale. Les municipalités souhaitent donc être impliquées en amont dans la délimitation des territoires propices à l'exploitation du gaz de schiste et avoir la possibilité d'exclure certains pans de territoire d'intérêt public non propices à cette industrie.

Par ailleurs, la sécurité et le bien-être de la population sont des responsabilités qui incombent aux MRC et aux municipalités. Plusieurs représentants municipaux réclament la mise en place d'un plan de mesures d'urgence ou d'un protocole de sécurité avant le début des travaux de forage. Cette préoccupation des municipalités pour la sécurité ressort dans tous les projets analysés, sous la forme de demandes au promoteur pour la mise en place de mécanismes de coordination visant à établir les règles et mesures de sécurité relatives aux installations et opérations et pour l'adoption de mesures d'urgence adéquates. Les municipalités appréhendent également l'impact de l'utilisation de leurs équipements et services par les compagnies gazières. Certains mémoires réclament la mise en place d'un système de redevances et de compensations financières pour l'utilisation des infrastructures municipales.

Les municipalités et MRC qui accueillent les projets gaziers souhaitent également que leurs communautés profitent directement des retombées économiques. Pour plusieurs, il s'agit d'un facteur essentiel pour favoriser l'acceptabilité sociale, le bon voisinage et une cohabitation harmonieuse. La maximisation des retombées passe notamment par le versement de redevances aux communautés d'accueil et par l'adoption de politiques d'achat local et d'embauche de la main-d'œuvre locale. Dans tous les projets analysés, les municipalités se montrent très sensibles aux retombées économiques durables qui répondent aux besoins du territoire et sont au nombre des acteurs qui militent pour une meilleure intégration des projets dans le milieu. Elles sont d'ailleurs en première ligne pour la signature d'ententes avec le promoteur et pour débattre des conditions de ce développement.

Ententes entre les promoteurs et le milieu municipal (MRC et municipalités)

La signature d'ententes avec les élus locaux est une pratique courante dans les projets étudiés. La Municipalité de Beauharnois et sa MRC ont signé une entente de 4 millions \$ avec Hydro-Québec pour le **projet Suroît**, tandis que la Municipalité de **Cacouna** et sa MRC ont négocié une entente avec le promoteur qui prévoit des versements annuels de 6,5 millions \$ indexés pour une période de 40 ans. Pour le **complexe hydroélectrique sur la Romaine**, la MRC de Minganie a conclu une entente de 718 millions \$ répartie sur 50 ans, la communauté innue de Natashquan a conclu une entente de 43 millions \$ sur 50 ans et d'autres communautés innues ont également signé des ententes similaires avec le promoteur, et ce avant les audiences publiques.

Ces ententes servent principalement à créer un Fonds de développement régional destiné à encourager des projets structurants à caractère culturel, social, environnemental, récréotouristique et économique. Ce financement est vu comme un levier stratégique de développement et un moyen d'encourager la création de nouvelles entreprises, la diversification de l'économie et le développement des collectivités locales. À première vue, ces ententes viennent en quelque sorte enchâsser les attentes des acteurs dans un contrat social. Il s'agit d'une forme d'acceptabilité sociale qui renvoie aux définitions de *permis social d'exploiter* (*Social licence to operate*) présentées au chapitre 1 et qui permet à l'entreprise d'obtenir le consentement de la communauté locale, ou du moins de ses représentants élus.

Selon les projets, les fonds issus de ces ententes serviront également à combler le déficit budgétaire des municipalités, à améliorer les infrastructures et les services municipaux, ou à assurer une plus grande protection du patrimoine naturel et historique. Par exemple, la municipalité de **Cacouna** indique qu'une partie de ces redevances, soit 1,3 million de dollars, sera versée à la commission scolaire. La MRC de Rivière-du-Loup prévoit également redistribuer une partie de ces montants vers les *municipalités dévitalisées*.

Bien qu'elles soient perçues comme un élément favorable au développement économique et à l'acceptabilité sociale du projet, ces ententes suscitent toutefois des questions de la part des autres acteurs parce qu'elles sont conclues avant la tenue des audiences publiques du BAPE et donc avant l'examen de l'ensemble des impacts et des préoccupations du milieu. Dans le cas du **Complexe de la Romaine**, les citoyens et les groupes environnementaux, en particulier, ont été nombreux à dénoncer la signature de ces ententes avant l'enquête du BAPE, une pratique qui minerait selon eux la confiance du public envers Hydro-Québec, le BAPE et les élus municipaux, ainsi que la crédibilité du processus. Cet exemple illustre que les liens de confiance sont étroitement liés aux mécanismes de participation publique mis en place. Cette façon de faire est également jugée précipitée par certaines municipalités dans le **projet Suroît**. Mentionnons d'ailleurs que la Ville de Beauharnois, qui a signé une entente de 4 millions de dollars, estime que cette entente est insuffisante. Elle souhaitait également des redevances avec « des retombées fiscales récurrentes pour une municipalité déjà lourdement hypothéquée par la présence d'Hydro-Québec » (Ville de Beauharnois, DM10). Le fait qu'Hydro-Québec paye peu de taxes foncières sur le territoire, malgré une occupation majeure, est dénoncé par la Ville.

Quant aux ententes signées avec les communautés des Premières Nations dans le cadre du projet de complexe hydroélectrique de la Romaine, elles visent principalement à constituer des fonds pour soutenir le développement socioéconomique, offrir des opportunités en termes de formation, d'emploi et de contrats et encourager la poursuite des activités traditionnelles.

Lors du dépôt des mémoires pour le projet de la Romaine, Hydro-Québec avait également conclu ou était en voie de conclure des ententes avec les communautés des Premières Nations. Même s'ils ont signé ces ententes, les Conseils des Innus sont majoritairement défavorables au projet. Pour ces communautés, ces ententes représentent le seul moyen de recevoir des bénéfices d'un projet qui sera réalisé de toute façon. Pour les Innus, la signature d'ententes avec Hydro-Québec ne signifie pas pour autant qu'ils renoncent à leurs droits territoriaux, qui font l'objet de revendications.

Le contexte de négociation n'a toutefois pas été le même pour les différentes communautés innues. La Corporation Nishipiminan, située à proximité du barrage hydroélectrique, explique dans son mémoire que l'adoption des ententes a été précédée de plusieurs rencontres de négociations avec les promoteurs afin de discuter de leurs préoccupations concernant les impacts environnementaux, socioéconomiques et territoriaux. Ces préoccupations ont fait l'objet de mesures par Hydro-Québec, mais l'une des conditions essentielles retenues était que la communauté participe activement au suivi environnemental dans la réalisation des études et dans les travaux sur le terrain. Certaines communautés innues mentionnent l'empressement du gouvernement de réaliser les activités de consultation et l'adoption d'ententes, mais elles restent amères face aux processus d'adoption de ces ententes parce qu'elles n'ont pas permis de répondre adéquatement à leurs préoccupations et leurs attentes. Mentionnons que dans les communautés innues, les accords de principe qui mènent à l'adoption d'une entente sont soumis à la population par voie référendaire.

Finalement Hydro-Québec a offert un financement à certaines communautés innues pour qu'elles puissent négocier adéquatement les ententes. Pour la communauté d'Ekuanitshit, le promoteur a également remboursé les frais afférents à cette négociation, ce qui a permis aux Innus d'engager des experts sur différents sujets, comme le saumon, le caribou et l'archéologie, afin de valider l'EIE préparée par le promoteur et faire des contrepropositions. Cette pratique a facilité les négociations. Toutefois, les Innus déplorent que seules les préoccupations approuvées par Hydro-Québec aient fait l'objet d'une contre-expertise laissant en pan d'autres préoccupations jugées importantes par la communauté.

2.2.3 Les processus de planification et mécanismes de participation

La mise en place de processus de planification et de concertation qui permettent d'arrimer la nature du projet au milieu d'accueil est le troisième et dernier facteur d'acceptabilité sociale lié à la gouvernance.

La planification

La planification est une étape en amont des projets qui est principalement réalisée à deux échelles : 1) à l'échelle nationale à partir principalement de politiques publiques visant à mettre en place une vision, un encadrement et des modalités de développement. Cette étape de la planification est donc étroitement liée à notre premier facteur sur la justification et la nature du projet; et 2) à l'échelle locale afin d'articuler le projet avec son milieu, ce qui renvoie au deuxième facteur de gouvernance présenté précédemment. À titre d'exemple, les enjeux associés à l'encadrement réglementaire de l'industrie du gaz de schiste et l'accentuation du rôle des milieux locaux dans la délimitation des territoires compatibles avec ces activités à travers leur expertise en matière de zonage et d'aménagement du territoire sont des préoccupations évoquées dans les parties précédentes et qui sont étroitement associées aux processus de planification. Deux exemples tirés des cas analysés, soit le projet du Pipeline Saint-Laurent et la filière éolienne, ont été retenus ici pour illustrer le rôle de la planification. Nous reviendrons par la suite sur la planification intégrée des ressources, un sujet de préoccupation souvent évoqué dans les mémoires sur les différents projets étudiés.

Le tracé priorisé par Ultramar pour le passage de son **pipeline** et qui n'a pas été planifié avec le milieu d'accueil est l'élément le plus contesté dans les mémoires. Certains pans de territoire, comme les MRC de Lajemmerais, des Maskoutains et de la Vallée-du-Richelieu en Montérégie, sont davantage affectés par cet enjeu. Divers mécanismes de concertation ont été mis place par les acteurs locaux, explique-t-on dans les mémoires, afin d'identifier un tracé alternatif à celui proposé par Ultramar pour minimiser les impacts sur le territoire, tels que la création d'une table de concertation interrégionale qui a mobilisé les décideurs municipaux, le milieu agricole et les groupes environnementaux et d'un comité composé de membres de l'Union des producteurs agricoles (UPA). Ces mécanismes ont permis d'identifier un tracé qui a été entériné par les différents acteurs du milieu en mars 2007 et reconnu officiellement par les MRC des Maskoutains, de La Vallée-du-Richelieu et de Lajemmerais. Même si le tracé préconisé par le milieu local est aussi majoritairement situé en zone agricole, ses impacts sur les entreprises agricoles sont minimisés du fait qu'il contourne les milieux exceptionnels et évite davantage les milieux à forte activité humaine tout en étant plus facile d'accès en cas de désastre. Malgré la tenue de plusieurs rencontres entre le promoteur et les acteurs, les propositions du milieu ont peu été prises en compte dans le tracé retenu par la compagnie, et ce, même si l'étude d'impact était en cours de réalisation. Certains acteurs mentionnent qu'à partir de ce moment, les liens de confiance ont été plus fragiles et certaines tensions sont apparues avec le promoteur.

Même si les conclusions du rapport du BAPE conviennent des enjeux liés au tracé du pipeline dans certains territoires plus sensibles et évoquent un certain consensus entourant un trajet alternatif, les commissaires du BAPE n'ont pu se prononcer sur la pertinence des tracés proposés. Dans leurs conclusions, ils estiment d'ailleurs qu'il s'agit d'une lacune importante à laquelle il faudrait remédier par la mise en place d'un mécanisme de concertation pour évaluer les tracés proposés. L'évaluation de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) qui a suivi n'a pas retenu les arguments qui privilégiaient un autre parcours pour le pipeline. Étant donné que les tracés proposés tant par le promoteur que par les acteurs locaux passaient en territoire agricole, elle ne pouvait privilégier une option au détriment d'une autre. L'absence d'une reconnaissance du travail de concertation et des connaissances des milieux locaux à l'étape de la planification de l'emplacement de l'oléoduc apparaît comme une lacune importante dans le projet de Pipeline Saint-Laurent.

La **filière éolienne** s'est développée rapidement dans la région gaspésienne avec des choix d'emplacements qui sont parfois inappropriés. « Les mécontents ont accusé le gouvernement et Hydro-Québec d'improvisation, d'amateurisme dans la planification et de manque de transparence » (Audet, 2009, p. 101-102). Plusieurs changements seront apportés par la suite à l'étape de la planification pour améliorer les modes de gouvernance de la filière éolienne.

Au palier national, les projets éoliens seront valorisés comme des leviers de développement régional dans la stratégie énergétique du Québec 2006-2015. Sous les pressions du milieu qui critiquait le modèle de gouvernance de l'industrie éolienne, certaines instances municipales ont adopté à partir de 2008 des stratégies pour mieux encadrer cette industrie. Certaines municipalités ont ainsi mobilisé différents dispositifs prévus dans la LAU afin d'intervenir en matière d'aménagement et d'urbanisme sur leur territoire. En amont de l'implantation d'un parc d'éoliennes, les instances municipales peuvent donc déterminer des zones compatibles avec le développement éolien. Le gouvernement a d'ailleurs publié divers guides afin d'accompagner les différents acteurs dans la planification et l'encadrement de la filière éolienne, notamment un *Guide d'intégration des éoliennes au territoire* (MAMR, 2007). Coécrit par la Conférence régionale des élus de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et les chercheurs de l'UQAR, un guide sur l'énergie éolienne et l'acceptabilité sociale a également été produit pour accompagner les élus municipaux.

À l'échelle régionale, le développement éolien fait également l'objet d'une planification, du moins pour les terres publiques. En effet, une partie du plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) des régions ciblées est réservée au développement éolien. À l'échelle régionale, la Conférence régionale des élus de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine jouera également un rôle clé en structurant les forces et les attentes du milieu afin de les transmettre au gouvernement.

La planification des projets réalisés de façon isolée est un autre enjeu soulevé à maintes reprises dans les mémoires sur les différents projets étudiés. Une planification intégrée des ressources qui implique le développement d'une vision et d'une évaluation globale du déploiement des différentes filières est souhaitée afin d'atténuer les impacts cumulatifs. Dans le cas du **complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine**, par exemple, les citoyens et les organisations de développement durable souhaitent que des études exhaustives sur les effets cumulatifs de l'impact de tous les barrages de la Côte-Nord soient réalisées à l'étape de planification. Des mémoires proposent une meilleure planification du développement qui s'appuie sur une approche globale afin d'identifier les rivières les plus appropriées pour le développement hydroélectrique et celles qu'il faut conserver et mettre en valeur. Par ailleurs, les communautés des Premières Nations disent avoir déjà subi beaucoup d'impacts négatifs dans le passé conséquemment à l'implantation de divers projets sur leur territoire. Les impacts cumulatifs engendrés par le passage de 500 kilomètres de lignes électriques de transport sont également dénoncés dans des mémoires qui déplorent le fait qu'elles ne soient pas prises en compte dans l'étude d'impact. Cette situation est qualifiée d'incohérente dans le cadre d'un processus d'évaluation environnementale.

Cet enjeu s'avère important aussi dans le projet du **port méthanier à Cacouna** où le transport maritime du gaz naturel liquéfié et le gazoduc, une infrastructure nécessaire pour la mise en service d'un terminal méthanier, ne sont pas traités dans le mandat d'enquête du BAPE alors qu'ils peuvent avoir des impacts environnementaux et sociaux. De nombreux mémoires déplorent cette situation, qui nuit à la crédibilité de la consultation. Par exemple, certains intervenants, comme l'UPA, mentionnent qu'ils ne peuvent prendre position dans le dossier avant que l'emplacement et les impacts du tracé du gazoduc ne soient connus. Cette condition soulignée par différents intervenants est d'ailleurs reprise comme condition à l'acceptation du projet dans les conclusions du rapport du BAPE.

Mécanismes de participation

Dans la revue de presse, l'acceptabilité sociale est souvent associée à la mise en place d'un débat public et d'un processus de consultation et d'évaluation des impacts permettant au public non seulement de s'informer, mais également de se prononcer sur le projet et de participer aux décisions. Cette condition a également été maintes fois mentionnée lors des consultations de la Commission sur l'avenir énergétique du Québec. « Dans toutes les recommandations portant sur la gouvernance de l'énergie au Québec, ce fut d'ailleurs le sujet le plus discuté avec une quarantaine de propositions portant sur l'amélioration de la consultation et de la participation des citoyens et des communautés directement intéressées aux décisions dans le domaine de l'énergie » (2013, p. 202). Le guide sur l'énergie éolienne et l'acceptabilité sociale destiné aux élus municipaux du Québec insiste d'ailleurs sur l'importance de bien informer la population sur la réalisation potentielle du projet et de créer divers comités, notamment en amont, afin de bien planifier les projets, mais également tout au long du projet (Feurtey et Dufour, 2009).

Dans cette partie, nous abordons dans un premier temps les enjeux reliés aux mécanismes de participation énoncés dans les différents projets. Nous portons par la suite une attention particulière aux mécanismes de suivi pour finalement aborder l'accessibilité et la transparence de l'information.

Enjeux de participation publique

L'absence de dispositif participatif au début du processus décisionnel est l'une des principales limites du modèle de développement de l'industrie du **gaz de schiste** qui vient discréditer l'utilité et la légitimité de l'ensemble du processus et instaure un climat de méfiance. Avec les travaux de forage réalisés dans les milieux, plusieurs acteurs et citoyens étaient à la recherche d'informations sur cette industrie méconnue au Québec. Des séances d'information ont été organisées après le début des forages, notamment par l'Association pétrolière et gazière du Québec, afin de rassurer les citoyens inquiets des effets de l'industrie du gaz de schiste. Elles se sont toutefois révélées insuffisantes pour apaiser les tensions et sont arrivées trop tardivement pour permettre un réel débat sur la pertinence et les conditions de mise en œuvre des projets. Différents mécanismes de participation sont évoqués dans les mémoires déposés au cours des audiences publiques de 2010 sur le gaz de schiste et ceux-ci font l'objet de recommandations dans les études réalisées dans le cadre de l'EES. À ce titre, rappelons que l'implication des MRC et des municipalités dans la délimitation des zones compatibles avec l'industrie intègre un niveau minimal de participation publique en permettant aux citoyens de s'exprimer sur les activités gazières. Mentionnons également l'importance de mettre en place des consultations distinctes pour les communautés autochtones (Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, 2013). En outre, parmi les projets québécois étudiés dans le cadre de ce rapport (Suroît, Cacouna, Pipeline Saint-Laurent, La Romaine et les éoliennes), seules les activités d'exploration du gaz de schiste n'ont pas été assujetties à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. Or, il s'agit d'une lacune importante selon des études réalisées en marge de l'EES.

Dans les autres cas étudiés, plusieurs mémoires mentionnent la mise en place de diverses tribunes pour informer la population. Par exemple, le promoteur du **terminal méthanier**, Énergie Cacouna, a tenu des portes ouvertes et des séances d'information pour présenter son projet et a réalisé une préconsultation auprès de différents acteurs régionaux. Or, d'après certains mémoires, il y aurait eu des lacunes dans la transmission de l'information et la séance de consultation organisée par le promoteur n'aurait pas permis de répondre aux interrogations des citoyens.

Hydro-Québec a également mis en place divers dispositifs de participation et de consultation avant d'amorcer le projet du **complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine**. Cette démarche est jugée crédible par plusieurs acteurs, car elle s'est étalée sur quatre années. La contribution de certains acteurs a ainsi commencé en 2004 avec le lancement par Hydro-Québec des études d'avant-projet, qui ont nécessité des consultations. D'autres dispositifs se sont par la suite

succédé comme des séances et tables d'information et d'échange ainsi que des portes ouvertes et des consultations. La participation des communautés locales et régionales en amont du projet est un facteur qui semble avoir influencé les auteurs de mémoires qui sont favorables au projet du complexe hydroélectrique de la Romaine. C'est du moins un constat régulièrement évoqué dans les mémoires. Ces dispositifs ont permis aux intervenants de questionner le promoteur sur les composantes du projet, sur ses impacts et ses retombées. Ces périodes d'échange avec la communauté se sont inscrites également, toujours selon plusieurs intervenants, dans un réel processus de consultation et de négociation avec une participation active des communautés. Les acteurs ont ainsi pu communiquer leurs inquiétudes et leurs attentes au promoteur à l'égard du projet et partager leurs savoirs. Les mémoires sur le projet de la rivière Romaine sont d'ailleurs beaucoup plus éloquentes sur les processus de participation et les mécanismes de suivi que ceux relatifs aux autres projets, où ces facteurs sont moins présents. Le fait qu'il y ait une plus grande proportion de mémoires en faveur du projet pourrait expliquer ce constat, les auteurs s'étant davantage concentrés sur les conditions de mise en œuvre du projet que sur des motifs d'opposition, comme dans les autres projets.

Mécanismes de suivi

La mise en place de mécanismes de suivi avec la participation du milieu constitue un élément majeur pour l'acceptabilité sociale du projet de la **Romaine**. Hydro-Québec s'est engagée à faire un suivi environnemental jusqu'en 2040 et, en réponse aux attentes, a également mis en place des comités de suivi avec le milieu « afin d'assurer l'harmonisation de la réalisation du projet avec le milieu, le respect des engagements d'Hydro-Québec et la maximisation des retombées sur le territoire » (MRC de Minganie, DM52). Les acteurs ont également créé un comité sectoriel de main-d'œuvre pour participer au développement, à la mise en œuvre et au suivi des différentes mesures d'atténuation proposées et faire face aux besoins criants de main-d'œuvre. La participation au suivi environnemental a été négociée dans l'entente entre Hydro-Québec et la Corporation Nishipimian. Plusieurs estiment toutefois que ces mécanismes devraient être plus nombreux afin de tenir compte des différentes problématiques qui pourraient survenir sur le territoire (ex. : les impacts sociaux et psychosociaux du projet sur de petites communautés, les transformations de l'estuaire et les impacts sur les communautés touchées, les répercussions sur les services publics et le logement). Le fait que les suivis environnementaux soient réalisés uniquement par le promoteur mine également leur crédibilité. Selon plusieurs, ces suivis devraient impliquer davantage les acteurs ayant une fine connaissance du terrain (p. ex., les résidents ainsi que les organisations sociales, récréotouristiques et environnementales).

La mise en place d'un suivi environnemental en collaboration avec le milieu et par des experts indépendants afin de surveiller différents impacts (les risques environnementaux, les mammifères marins, la qualité des eaux rejetées dans le fleuve, les effets sur la santé de la communauté) est une autre condition posée dans des mémoires sur le **projet Cacouna**.

L'implantation de comités de suivi dans le cadre de **projets éoliens** est également une pratique de plus en plus courante. Par exemple, à la suite des audiences publiques du BAPE, le ministère

du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a recommandé la délivrance du certificat d'autorisation au Parc éolien Kruger Énergie Montérégie (KÉMONT) sous certaines conditions, dont la réalisation de divers suivis post-construction pour la faune avienne et les chauves-souris (3 ans), les sols agricoles (7 ans), les paysages (une fois un an après la construction), le climat sonore (années 1, 5, 10 et 15) et le système de télécommunication (une fois) (Kruger Énergie, 2015). Le sommaire des résultats de ce suivi est rendu public sur le site Internet du promoteur. Un comité de suivi composé de représentants des promoteurs, des milieux municipaux, agricoles, socioéconomiques et environnementaux et de citoyens et propriétaires a également été mis en place.

Finalement, la création d'un comité de suivi est une recommandation qui revient maintes fois dans les mémoires déposés lors des audiences du BAPE sur le **gaz de schiste** en 2010 et les études réalisées dans le cadre de l'EES. Composé de divers acteurs du milieu aux compétences et expertises variées, le comité de suivi est vu comme un mécanisme de communication entre les différents acteurs qui permet d'assurer une certaine surveillance des activités et favorise la résolution des problématiques qui surviennent.

Accessibilité et transparence de l'information

Finalement, dans le processus de participation, l'accessibilité et la transparence de l'information sont des facteurs majeurs. Ce fut le cas pour les **gaz de schiste**, quand un moratoire a été exigé par les communautés touchées dans le but premier d'accroître la connaissance sur les impacts de cette industrie méconnue au Québec avant d'aller plus loin. Près de la moitié des mémoires (46 %) déposés lors des premières audiences sur le gaz de schiste évoquent l'état des connaissances comme un enjeu important (Devault et Fortin, 2013). L'incertitude entourant certains impacts est également un facteur d'inquiétude qui persiste. Lors de la consultation sur l'avenir énergétique du Québec (2013, p. 170), la population et les organisations déploraient la difficulté d'accès à une information fiable et transparente : « L'île d'Anticosti ne s'y oppose pas d'emblée, mais elle déplore [la municipalité] que les élus et la population ne disposent pas du soutien requis pour comprendre les enjeux et pour se prononcer en toute connaissance de cause ».

Dans le cas du **projet Suroît**, le mandat d'enquête du BAPE et ses audiences publiques se sont avérés insuffisants pour répondre aux diverses interrogations suscitées par l'implantation de la centrale. Le gouvernement a donc fait appel à la Régie de l'énergie pour instituer un autre processus de consultation publique visant à examiner la question du déficit énergétique appréhendé, au cœur de la controverse, et à démontrer ou non la justification du projet.

Finalement, rappelons que les conclusions du premier rapport du BAPE sur le développement de l'industrie du **gaz de schiste** ont soulevé plusieurs lacunes concernant les connaissances scientifiques dans ce domaine, ce qui mènera le gouvernement à lancer une évaluation environnementale stratégique dont la présente étude fait partie.

CONCLUSION

En conclusion, notre analyse de quelques grands projets énergétiques au Québec a contribué à mieux comprendre les principaux facteurs d'acceptabilité sociale exprimés par différentes parties prenantes. Dans chacun des projets, les facteurs associés aux préoccupations sociales et ceux liés à la gouvernance territoriale, en particulier, se sont avérés essentiels pour comprendre le positionnement des acteurs. Cette analyse a également permis de mettre au jour un certain nombre de lacunes, mais également des attentes afin d'améliorer les modes de gouvernance. Le chapitre suivant porte sur l'acceptabilité sociale des projets de développement gazier et pétrolier hors Québec et des modes de gouvernance adoptés dans ce domaine, en vue d'en tirer des enseignements pour le Québec. Les enseignements tirés de ces deux chapitres sont mobilisés au chapitre 4, qui propose des pistes d'amélioration à apporter aux modes de gouvernance territoriale pour la mise en valeur des hydrocarbures au Québec. Dans ce dernier chapitre, nous reviendrons également sur le rôle joué par les différents acteurs et leurs attentes concernant les modes de gouvernance pour les projets énergétiques au Québec. Rappelons finalement que le volume 2 du rapport présente l'ensemble des projets énergétiques québécois étudiés de façon détaillée.

CHAPITRE 3 : LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CAS HORS QUÉBEC

INTRODUCTION

Le présent chapitre a pour objectif d'examiner la question de l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures à l'extérieur du Québec à partir de l'examen de cas où cette industrie reçoit un accueil généralement favorable de la part des communautés. Notre mandat consistait plus précisément à évaluer la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale dans les provinces et pays retenus pour cet examen, et à en tirer des enseignements pour le Québec en ce qui concerne :

- les modes et processus d'accès à l'information, de consultation, de participation publique et de suivi souhaitables auprès des communautés d'accueil et de l'ensemble des acteurs sociaux;
- les modes de concertation et de gouvernance partenariale, en matière de planification, d'aménagement du territoire et de gestion intégrée des ressources.

Cinq cas ont été retenus en raison de l'intérêt particulier qu'ils présentent pour l'examen de l'acceptabilité sociale du développement des hydrocarbures¹⁹. Ces cas sont l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, la Norvège, l'Australie et les États-Unis. Pour chaque cas, nous avons tenté dans un premier temps de brosser un portrait sommaire du contexte d'exploitation des hydrocarbures pouvant inclure des éléments tels que le type d'exploitation, les acteurs impliqués et la structure de gouvernance, puis de cerner les facteurs qui contribuent à l'acceptabilité sociale de cette industrie ainsi que les enjeux ou aspects controversés pouvant y faire obstacle. Ce portrait est suivi d'une illustration de certaines démarches adoptées par les autorités et / ou l'industrie pour obtenir l'appui du milieu. L'objectif visé pour cette partie du travail était de relever des exemples concrets de réussite. Ce chapitre se termine par une réflexion transversale qui servira ensuite de point d'appui pour tirer certains enseignements dont le Québec pourrait tirer profit pour la mise en valeur de ses ressources en hydrocarbures. Ces enseignements sont présentés dans le chapitre 4, qui porte sur les pistes d'amélioration à apporter au mode de gouvernance territoriale au Québec.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

La démarche méthodologique employée pour la réalisation de cette partie du mandat repose essentiellement sur une revue de la littérature scientifique pertinente et une étude documentaire sur les cas retenus. Notre objectif était de mobiliser une littérature abondante et provenant de champs disciplinaires variés (sociologie, environnement, ressources naturelles, participation publique et gouvernance, etc.) qui nous permettrait de faire ressortir certains enjeux ou aspects méconnus des cas retenus, et ainsi de nuancer le portrait des cas présentés. La littérature consultée comprend notamment des revues scientifiques portant sur l'évaluation

¹⁹ Le choix de ces cas a été approuvé par le comité du chantier Société au début de l'étude.

des impacts, la gestion des ressources naturelles, l'environnement marin, la participation publique et les politiques environnementales. L'étude documentaire, qui englobait l'examen de publications gouvernementales (Livre blanc, mises à jour trimestrielles, bulletins, rapports, etc.), de sites Web et de rapports d'organisations indépendantes à caractère politique ou environnemental, a été complétée par une revue de presse destinée à rendre compte des prises de position de différents acteurs de la société civile et à contextualiser le portrait de chacun des cas. La revue de presse a été effectuée dans la base de données Eureka à partir des mots clés « social licence » et « oil ». La recherche a été effectuée dans toutes les sources et couvrait la période de mai 2013 à mai 2015. Mentionnons aussi que des sites Web d'intérêt général, comme Radio-Canada, ont été consultés pour compléter le portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures de certains cas.

Les portraits brossés à partir de cette démarche comportent toutefois certaines limites qu'il convient de souligner. En dépit de la variété des sources consultées, il n'a pas toujours été possible de trouver le même type d'information d'un cas à l'autre et donc d'assurer une certaine uniformité dans la présentation des cas. Le contenu de chacun des cas dépend donc largement de l'information trouvée dans la littérature et autres sources documentaires consultées et ne constitue en ce sens qu'un portrait partiel des facteurs et mécanismes ayant une incidence sur l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures sur ces territoires.

3.1 L'ALBERTA

3.1.1 Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures

En tant que province possédant une longue expérience en matière d'exploitation pétrolière et où cette industrie est généralement bien accueillie, l'Alberta apparaît comme un cas incontournable à examiner dans le cadre de cette étude. L'Alberta est principalement connue pour ses sables bitumineux, mais la province produit également du pétrole brut conventionnel et du gaz naturel, en plus d'exploiter des ressources gazières non conventionnelles comme le gaz compact, le gaz de houille et le gaz de schiste. L'industrie gazière et pétrolière albertaine repose aussi en grande partie sur sa capacité d'acheminement du gaz et du pétrole destinés à l'exportation. L'examen de ce cas permettra d'aborder quelques-uns des défis auxquels est confrontée l'Alberta actuellement, dont la chute des prix du pétrole, les enjeux environnementaux et l'opposition de plus en plus organisée des Premières Nations, et leur incidence sur le degré d'acceptabilité sociale de l'exploitation des hydrocarbures.

L'industrie des sables bitumineux

L'industrie des sables bitumineux, née il y a 50 ans, repose sur la présence de trois énormes gisements de bitume dans le nord-est de l'Alberta (Fort McMurray, Cold Lake et Peace River). Le pétrole extrait des sables bitumineux est un pétrole non conventionnel, qui se présente sous la

forme de sable imbibé de bitume épais et visqueux, et qui est beaucoup plus coûteux à produire que le pétrole ordinaire. La technique d'extraction et de transformation des hydrocarbures contenus dans les sables bitumineux, qui s'apparente aux techniques de mines à ciel ouvert, nécessite en général une énorme machinerie et cause des dommages importants à l'environnement, dont le rejet de gaz toxiques, la destruction du sol, des atteintes à la forêt boréale et à la biodiversité et la production de GES. Bref, les répercussions environnementales de l'exploitation des sables bitumineux sont négatives et les dommages qu'elle cause sont irréversibles, tant pour la forêt boréale que pour la qualité de l'air et des réserves d'eau (Radio-Canada, 2002).

Le sous-sol albertain contient la très grande majorité des réserves pétrolières du Canada, avec 170 milliards de barils sur 173, dont 168 se trouvent dans les sables bitumineux. Ces chiffres représentent la quantité de pétrole récupérable avec la technologie actuelle, alors que la quantité totale de pétrole contenue dans les sables bitumineux est estimée à 1,8 mille milliards de barils (Alberta Government, 2015b, p. 2).

Autres types d'exploitation

En 2013, la province a produit 213 millions de barils de pétrole brut conventionnel. Selon les estimations de l'organe de réglementation du secteur énergétique albertain, il resterait 1,8 milliard de barils de pétrole brut conventionnel dans le sous-sol de l'Alberta, ce qui représente le tiers des réserves canadiennes de ce type de pétrole. La province est également le plus grand producteur de gaz naturel commercialisable au Canada. Quoique le gaz naturel conventionnel représente une part très importante des réserves de gaz naturel de l'Alberta, le forage horizontal et la fracturation hydraulique en plusieurs étapes permettent maintenant l'exploitation des ressources non conventionnelles de gaz naturel, telles que le méthane de houille (ou gaz de houille), le gaz de formation imperméable et le gaz de schiste (Alberta Government, 2015a) L'Alberta compte plus de 175 000 puits de gaz de schiste (Black, 2 août 2014).

Éléments d'information sur la structure de gouvernance

La structure de gouvernance des sables bitumineux a de tout temps été dominée par deux groupes d'acteurs : le gouvernement et l'industrie (Phillips, 2008; Hoberg et Phillips, 2011; Bowness et Hudson, 2014). La participation étroite des gouvernements fédéral et provincial découle en premier lieu des règles de notre système fédéral, en vertu desquelles l'État a autorité sur les ressources naturelles du pays en tant que propriétaire et législateur, et qui accordent aux provinces un droit de propriété sur les terres situées à l'intérieur de leurs frontières, qui deviennent une importante source de revenus pour elles. Comme le souligne Phillips (2008), il existe aujourd'hui un chevauchement important des rôles en matière de gestion des ressources naturelles entre les deux paliers de gouvernement, sur les plans du commerce et de la taxation par exemple, et cette situation donne lieu à « des relations qui oscillent entre coopération et conflit » (p. 7), en particulier dans le cas des sables bitumineux.

À partir des années 1990, Phillips note l'instauration d'une plus grande collaboration entre la province, l'industrie et le gouvernement fédéral, qui travaillent ensemble à un même objectif : l'expansion des sables bitumineux par la création d'un climat favorable aux investissements. Les investissements du secteur privé dans les sables bitumineux vont exploser dans cette période, résultat de la convergence de plusieurs facteurs dont les avancées technologiques, un régime fiscal et un système de redevances avantageux²⁰, ainsi que la hausse des prix du brut sur les marchés mondiaux. En décembre 2006, l'industrie albertaine des sables bitumineux regroupait 21 compagnies impliquées dans 74 projets, dont environ 70 % de compagnies étrangères, et majoritairement américaines (Phillips, 2008, p. 11).

Tel que noté par Hoberg et Phillips (2011), le développement accéléré des sables bitumineux va cependant créer de nouveaux problèmes (pénurie de main-d'œuvre, problèmes de logement, infrastructures inadéquates et dommages environnementaux, notamment) et accentuer les préoccupations relatives aux changements climatiques. C'est à la faveur de ce nouveau contexte qu'une variété d'acteurs en périphérie vont commencer à exercer des pressions croissantes sur le gouvernement et l'industrie pour avoir leur mot à dire dans la gestion de cette ressource.

Les principaux acteurs

En tant que propriétaire du sol, le gouvernement provincial joue un rôle de premier plan dans la gouvernance des sables bitumineux. Les principaux acteurs au sein du gouvernement provincial sont le ministère de l'Énergie (*Alberta Energy*), chargé de la gestion des sables bitumineux, la commission de conservation des ressources énergétiques (*Energy Resources Conservation Board*²¹), qui s'occupe de réglementer les activités gazières et pétrolières, et le secrétariat chargé du développement durable des sables bitumineux (*Oil Sands Sustainable Development Secretariat*) (Hoberg et Phillips, 2011; Phillips, 2008). Cet organe gouvernemental a pour but de collaborer avec les ministères, l'industrie, les communautés et les parties prenantes en vue de trouver des solutions aux impacts sur les plans social, économique, environnemental et des infrastructures causés par la croissance accélérée des régions où sont exploités les sables bitumineux (Alberta Energy, 2015). Les principaux acteurs de l'industrie impliqués dans le développement des sables bitumineux comprennent les grandes pétrolières telles que Suncor, Syncrude et Shell Canada Ltd (Hoberg et Phillips, 2011).

En réponse aux pressions exercées par la société civile, diverses initiatives ont également été mises en place depuis le début des années 2000 pour élargir les intérêts représentés dans la gouvernance des sables bitumineux, dont la création du *Cumulative Environmental Management Association* (CEMA) en 2000 et d'un comité multipartite (le *Multistakeholder*

²⁰ Le système générique de redevances mis en place en 1995 par le gouvernement Klein, avec un des taux de redevance les plus bas de la planète, a depuis été très critiqué pour avoir été trop favorable à l'industrie et encouragé le développement accéléré de l'industrie (Phillips, 2008).

²¹ Cet organe est devenu en 2013 l'Alberta Energy Regulator (AER). Consulter à ce sujet <http://www.ernstversusencana.ca/alberta-energy-regulator-previously-ercb-previously-eub-and-ercb-before-it-was-the-eub-100-financed-by-oil-and-gas-industry-will-be-corporate-style-allocate-water-including-for-fracking>

Committee ou MSC) chargé de mener une vaste consultation publique sur la planification à long terme du développement des sables bitumineux en 2006 (Hoberg et Phillips, 2011; Phillips, 2008). Ces initiatives sont abordées plus en détail dans la section sur la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale.

3.1.2 Facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale

Retombées économiques

L'Alberta a le statut enviable de province la plus riche et qui connaît la croissance la plus rapide au Canada²² (Black, 2 août 2014). À titre indicatif, le revenu moyen des Albertains surpassait de 17 947 \$ le revenu moyen enregistré au Québec en 2009²³ (Coiteux, 2012). Tel que noté dans le rapport de consultation du *Multistakeholder Committee*, la croissance énorme du secteur des sables bitumineux en particulier, notamment dans la grande région de Wood Buffalo, a procuré des avantages économiques substantiels pour les Albertains et le reste du Canada, sous forme d'emplois et de revenus provenant de l'impôt et des redevances (MSC, 2007). Selon des chiffres fournis par Bowness et Hudson (2014), on estimait que les projets existants et ceux en construction contribuaient directement à la création de 132 000 emplois en Alberta en 2014. En supposant que tous les projets d'exploitation et de construction de pipelines proposés aillent de l'avant, ce nombre devrait atteindre 533 000 emplois d'ici 2035. Mentionnons aussi que l'Alberta, jusqu'à tout récemment du moins, était la province qui attirait le plus de jeunes d'autres provinces en quête de bons emplois (Black, 2 août 2014).

L'Alberta a également misé sur l'abondance des revenus tirés des redevances pétrolières pour diminuer les taxes et les impôts, de sorte que les Albertains jouissent des plus bas taux d'imposition au Canada. Le total des taxes prélevées par l'Alberta, où il n'y a pas de taxe de vente provinciale, représente à peine plus de 6 % du PIB provincial, alors que ce pourcentage varie entre 8 % et plus de 14 % dans les autres provinces. En 2011, l'impôt des particuliers comptait pour 2,9 % du PIB, et l'impôt sur les sociétés à peine 1,6 % (CCPA, 2013, p. 43). L'industrie pétrolière et gazière est donc sans contredit un pilier de l'économie albertaine. Selon Hazula-Delay (2012), le pétrocapitalisme ferait désormais partie intégrante du mode de vie des Albertains, au point où toute contestation du modèle économique reposant sur l'exploitation pétrolière y est jugée contraire à l'intérêt des Albertains eux-mêmes.

Évolution de l'acceptabilité sociale en fonction de l'attention accordée aux enjeux environnementaux

Un sondage mené par la firme Insights West sur la perception des projets de pipelines en Alberta et en Colombie-Britannique indique que les Albertains sont préoccupés par

²² Telle était du moins la situation en 2014, avant l'importante chute du prix du pétrole.

²³ Revenu exprimé en \$ de 2009 par équivalent-adulte d'une même famille.

l'environnement dans une proportion presque aussi grande que leurs voisins de la Colombie-Britannique, 59 % déclarant qu'il était plus important de protéger l'environnement que de favoriser la croissance économique, comparativement à 65 % en C-B. « This notion of the economy taking priority over environmental issues is not supported by a lot of people in both provinces » (Hunter, 17 novembre 2014).

L'obtention de l'approbation de l'Office national de l'énergie (ONE) ne suffit plus et il y a un risque énorme à aller de l'avant avec un mégaprojet sans acceptabilité sociale. « It used to be the [National Energy Board] process was difficult but once you got that, you had a social licence to operate [...] But that seems to be no longer the case. Now, once you get your NEB permit, the real negotiations begin. That's a very new and very complicated, difficult business model because it is not clear what the exit model is. How do you know when you have a social licence? » (McCarthy, 2014).

Selon un article paru dans le quotidien albertain *Fairview Post*, un changement d'attitude à l'égard des controversés sables bitumineux serait en train de se produire en Alberta à la faveur d'une nouvelle approche environnementaliste raisonnable (« sensible environmentalism ») rendue nécessaire pour permettre aux pétrolières d'obtenir l'acceptabilité sociale dont elles ont maintenant absolument besoin pour poursuivre leurs activités :

« There's recognition by most Canadian environmental watchdogs that cost effective, cleaned up fossil fuels will still be needed in this century as the global economy transitions to a mix of clean oil and other sustainable energy sources. The argument is not about shutting down the oil sands, it's anxiety about the pace of production, about the cumulative environmental impact of doubling production from two million barrels per day (mbpd) now to 4.5 mbpd by 2025. It's slowly dawning on big energy companies, those who think in the billions, that "social licence" is now compulsory. Proceeding on any mega-project, or pipeline, without general societal approval is a fool's game that'll cost shareholders far more than simply playing within the environmental rules and then some. It's about balancing beautiful, unspoiled boreal forest wilderness with the economic benefits of oil development within that forest. It's about extracting natural resources throughout Alberta without turning the entire countryside into an energysector junk yard » (Hickson, 12 mars 2014).

Cet argument est appuyé par différents exemples, tels que les ententes conclues avec les Premières Nations, le nettoyage des dommages causés à l'environnement et l'utilisation de nouvelles technologies pour atténuer les impacts sur l'environnement. Selon Hickson, l'opposition aux sables bitumineux diminue graduellement et l'industrie est en train de gagner une certaine acceptabilité sociale qui doit être maintenue, mais qui reste fragile et peut facilement être perdue.

Resserrement des normes de protection environnementale

En 2015, le gouvernement albertain a imposé un nouveau cadre de gestion à l'industrie pétrolière qui limite le volume de résidus pouvant être accumulé dans les bassins de décantation et fixe une durée pour la remise en état des bassins de décantation suivant la fin d'une exploitation. Ce cadre comprend également des restrictions sur l'utilisation de l'eau qui prévoit notamment une interdiction de puiser l'eau des rivières en période de sécheresse et des limites à longueur d'année quant à la quantité d'eau extraite, par respect pour les droits ancestraux de navigation et de pêche des populations autochtones. Ces mesures, élaborées par le gouvernement albertain en collaboration avec l'industrie, les populations autochtones, les ONG environnementales et d'autres parties intéressées, ont pour but de réduire l'impact environnemental des sables bitumineux et de redorer l'image de cette exploitation fortement critiquée à l'échelle internationale (Government of Alberta, 2015b; McCarthy, 2014). « Nous croyons que cela nous permettra de mieux vendre notre produit dans le monde », déclarait le ministre de l'Environnement Kyle Fawcett (Radio-Canada, 13 mars 2015).

3.1.3 Facteurs pouvant faire obstacle à l'acceptabilité sociale

Doutes sur la rentabilité économique de l'industrie dans la conjoncture actuelle

Le pétrole des sables bitumineux est un des pétroles les plus coûteux à produire dans le monde, un coût appelé à grimper si l'on tient compte des mesures à prendre et des investissements requis pour en faire un pétrole « plus propre ». Selon les informations rapportées par Shawn McCarthy (28 octobre 2014), correspondant aux affaires publiques pour le *Globe and Mail*, le secteur des sables bitumineux face face à de nombreuses incertitudes, selon un rapport publié par le *Canadian Energy Research Institute* (CERI) basé à Calgary. Selon les estimations du CERI, le prix du baril de pétrole devrait atteindre entre 85 \$ et 105 \$US, selon le type d'exploitation, pour assurer la rentabilité d'un nouveau projet, et l'ajout de nouveaux coûts pour des raisons environnementales risque de faire fuir les investissements dont l'industrie a grand besoin.

Toujours selon le rapport du CERI, la difficulté d'accès à de nouveaux marchés jette un doute sur la rentabilité économique à plus long terme de l'exploitation des sables bitumineux. L'opposition féroce que rencontrent les projets de construction de pipelines censés acheminer le pétrole des sables bitumineux vers des ports en vue de l'exporter à l'étranger est un autre obstacle de taille qui constitue une source majeure d'incertitude. Selon les prévisions du CERI, à défaut d'obtenir l'approbation nécessaire pour la construction des grands projets de pipelines, l'industrie serait forcée de réduire de 1,8 million de barils par jour sa production en 2030 et de vendre à rabais son pétrole brut devenu impossible à sortir de l'Amérique de Nord. « Those types of social-licence issues could make the oil sands uneconomic if you added on enough of them », a déclaré le président du CERI, Peter Howard, en marge de la publication de ce rapport (*ibid.*). Selon l'ex-premier ministre de l'Alberta Jim Prentice, le manque de pipelines pour

acheminer le pétrole albertain à l'étranger coûterait à la province 4 milliards \$ par année en revenus perdus, et 2 milliards par année à Ottawa (Whittington, 6 mars 2015).

Par ailleurs, dans une étude comparative de la gestion du patrimoine pétrolier entre le Canada et la Norvège, le Centre canadien de politiques alternatives constate qu'en Alberta, la pétro-riche est principalement accaparée par des intérêts privés étrangers et canadiens, le gouvernement de l'Alberta ayant « tiré à peine 9 % en moyenne du loyer économique des sables bitumineux au cours des 15 dernières années » (CCPA, 2013).

Partage inéquitable des richesses générées par le pétrole

Selon un rapport publié par le Centre canadien de politiques alternatives (2013a), « des mécanismes de recyclage inéquitable des pétrodollars » expliqueraient pourquoi les inégalités sont plus marquées en Alberta qu'ailleurs au Canada, et pourquoi l'écart entre riches et pauvres s'est creusé au cours de la dernière décennie. Le CCPA note entre autres dans son rapport que la décision du gouvernement provincial en 2001 de passer d'un système d'impôt progressif à un taux uniforme d'imposition sur le revenu de 10 % a eu des conséquences néfastes sur les ménages à faible et moyen revenu, qui payent un taux d'imposition plus élevé que s'ils vivaient dans la plupart des autres provinces canadiennes. En revanche, les Albertains qui se situent dans la fourchette supérieure de revenus payent de loin le plus faible taux d'imposition provincial du pays. À titre comparatif, le système d'impôt progressif des autres provinces canadiennes comporte entre trois et cinq tranches d'imposition, dont le taux varie entre 4 % et 24 % (CCPA, 2013, p. 43).

Le CCPA (2013b) note également que le Fonds du patrimoine de l'Alberta, créé en 1976 par le gouvernement Lougheed en tant qu'instrument d'épargne destiné à utiliser les revenus du pétrole pour « protéger l'économie contre une surchauffe, diversifier la base industrielle en Alberta, constituer une réserve pour les périodes de récession et bâtir un bas de laine pour les générations futures » (traduction libre, p. 44), n'a pas été utilisé tel que prévu et ne contient qu'un « pourcentage infime des revenus pétroliers perçus par l'Alberta en 36 ans » (CCPA, 2013a)²⁴. Un comité d'experts nommé par le gouvernement en 2007 pour examiner la performance du système de redevances albertain est arrivé à la conclusion que le système était inefficace et inéquitable, et privait la population albertaine de toucher sa juste part des bénéfices tirés du développement énergétique. Dans son rapport, le Comité d'experts déclare : « Albertans do not receive their fair share from energy development and they have not, in fact, been receiving their fair share for quite some time » (*ibid.*, p. 45).

²⁴ Alors que 30 % des revenus annuels tirés du pétrole devaient être versés dans ce fonds, le gouvernement a cessé toute contribution au régime pendant une vingtaine d'années à partir de 1987, et le fonds contenait à peine 16 milliards de dollars en 2012, ce qui représente 2 % du fonds de la Norvège. Entre-temps, en vertu du nouveau cadre de référence relatif aux redevances tirées des sables bitumineux adopté sous le gouvernement Klein en 1997, les redevances imposées à l'industrie ont constamment diminué, passant de 35 % des revenus provenant de l'extraction du gaz et du pétrole entre 1977 et 1981 à seulement 11 % en 2009 (CCPA, 2013b, p. 45).

Réglementation insuffisante / perception de laxisme de l'État

En dépit des progrès évoqués plus haut sur le front environnemental, Bowness et Hudson (2014) constatent que l'Alberta tarde à mettre en place une réglementation stricte en matière de protection de l'environnement en réponse aux préoccupations croissantes soulevées par les impacts environnementaux de l'industrie des sables bitumineux. Selon un rapport de la Société royale du Canada publié en 2010, les processus réglementaires des gouvernements fédéral et provincial sont très déficients par rapport à l'ampleur des impacts du développement des sables bitumineux sur l'environnement (Bowness et Hudson, 2014, d'après Gosselin et al. 2010). Dans un document d'information sur les impacts de l'exploitation des sables bitumineux, l'Institut Pimbina (2013) dresse sensiblement le même constat en relevant plusieurs obstacles au développement responsable des sables bitumineux reliés aux lacunes dans la réglementation et la mise en application. Ce laxisme serait directement relié, selon Bowness et Hudson, à la forte dépendance de l'Alberta à l'égard des sables bitumineux en tant que composante « vitale » de son économie (p. 63), et à l'intérêt que retirent les gouvernements provincial et fédéral, le milieu syndical et le milieu des affaires à accélérer le développement de ce secteur. Dans une étude comparative du mode de gestion du patrimoine pétrolier entre le Canada, l'Alberta et la Norvège, le CCPA (2013) abonde également dans ce sens et fait le constat que le gouvernement albertain dépend tellement des revenus tirés du pétrole pour financer ses activités qu'il a tendance à se montrer plus réceptif aux demandes de l'industrie qu'à celles de ses citoyens :

« Shrinking non-petroleum taxes have rendered the Alberta government very dependent on oil revenues — and hence on a rapid pace of exploitation — to fund its activities, with the result that it tends to be more responsive to the demands of the oil companies than to those of its citizens » (CCPA, 2013, p. 43).

Pour Bowness et Hudson (2014), c'est la notion d'intérêt public qui est utilisée de manière abusive pour écarter les objections aux projets. « And for those that manage to make a strong case for the annulment of an application, the regulating authorities can declare that, although warranted, the concerns (which must relate to their individual circumstances vis-à-vis the project in operation) are negligible when compared to the 'public interest' served by the project » (p. 70).

Faibles du processus de participation publique et pouvoir citoyen limité face au développement des sables bitumineux

Tel qu'indiqué plus haut, la structure traditionnelle de gouvernance des sables bitumineux se limite essentiellement à deux groupes d'acteurs : le gouvernement et l'industrie (Hoberg et Phillips, 2011; Phillips, 2008; Bowness et Hudson, 2014). Il existe bel et bien certains mécanismes de consultation et de participation publique, mais les chercheurs cités précédemment s'accordent pour dire que la voix des opposants est neutralisée et que le processus n'a pas d'impact apparent sur la poursuite de l'expansion de l'industrie (*ibid.*).

Dans un mémoire sur la gouvernance des sables bitumineux présenté dans le cadre de la consultation menée par le *Multistakeholder Committee* en 2007, le Environmental Law Centre (voir Chiasson, 2007) déplorait les faibles possibilités de participation du public à la prise de décision, un constat également partagé par Bowness et Hudson (2014), Hoberg et Phillips (2011), ainsi que Fluker (2011). En 2007, la participation du public aux décisions relatives à l'exploitation des sables bitumineux était prévue à l'étape des audiences de la Commission de l'énergie et des services publics (Energy and Utilities Board ou « EUB », remplacé depuis par l'Alberta Energy Regulator), chargé d'étudier les projets soumis, et auprès du ministère albertain de l'Environnement, responsable de la réglementation des aspects environnementaux. Une des lacunes majeures du processus dénoncées par Chiasson en 2007 et reprise par Bowness et Hudson en 2014 concerne la définition très restreinte des personnes « aptes à participer ». Selon les règles fixées, la participation du public est limitée aux personnes « directement affectées », ce qui veut dire principalement les personnes qui possèdent ou occupent les terres visées pour le développement ou immédiatement adjacentes au développement proposé.

Pour être jugées « aptes à participer », les personnes doivent faire la démonstration que le projet à l'étude pourrait avoir une incidence négative sur leur sécurité, leur situation économique ou leurs droits de propriété (Bowness et Hudson, 2014). Comme la majorité des gisements de sables bitumineux se trouvent sur des terres publiques, cette restriction aux personnes « directement affectées » limite encore davantage le droit de parole du public au processus de réglementation (Chiasson, 2007). En outre, le processus de participation publique survient trop tardivement dans le cheminement des projets pour permettre au public d'infléchir le cours des choses de manière significative, les compagnies pétrolières ayant déjà investi massivement dans leur projet à cette étape (*ibid.*). Selon Bowness et Hudson (2014), les possibilités de participation du public à la prise de décision sont donc à peu près nulles en raison des contraintes énormes enchâssées dans le cadre légal et réglementaire, qui permettent de museler toute forme d'opposition.

Bowness et Hudson (2014) soulignent également d'autres obstacles qui restreignent la participation des personnes « aptes à participer », notamment les ressources nécessaires pour participer et les démarches très exigeantes que cela implique, comme l'illustre l'exemple suivant :

« To gain standing before the EAB [Environmental Appeals Board], individuals must have filed a statement of concern at the outset, be 'directly affected', and have filed a notice of appeal on time. The onus is therefore on members of the public to monitor constantly the local papers and the departmental websites where the notices are posted in order to ensure they file a statement of concern » (p. 65).

Entre 2005 et 2011, 175 demandes de permis d'exploitation reliées aux sables bitumineux ont été déposées. De ce nombre, 131 ont été autorisées et 20 étaient toujours à l'étude au moment de la compilation des résultats. Pour la même période, sur les 24 demandes d'audience devant le Energy Resource Conservation Board (ERCB) concernant des préoccupations de citoyens

relativement à l'autorisation de projets d'exploitation de sables bitumineux, une seule a eu pour effet de stopper un projet de développement (*ibid.* p. 67).

Mouvements organisés de contestation qui dépassent les frontières de l'Alberta

La mauvaise réputation internationale des sables bitumineux, source de « pétrole sale », et les projets de construction de pipelines qui nécessitent l'approbation d'autres autorités (les États-Unis dans le cas du pipeline Keystone XL, et des autres gouvernements provinciaux touchés et de nombreuses communautés des Premières Nations en ce qui concerne les pipelines Northern Gateways et Énergie Est) sont l'objet de campagnes d'opposition de grande envergure. Tel que rapporté dans un article d'opinion paru dans *The Guardian* en août 2014, les ONG environnementales telles que Sierra Club, GreenPeace, Équiterre, Friends of the Earth, etc., déploient des moyens importants pour alerter la population et les groupes des Premières Nations aux « soi-disant²⁵ » risques de contamination de l'eau et de pollution du sol que posent les pipelines envisagés, dans le but de contrecarrer les projets de l'industrie. À cela s'ajoute la voix d'acteurs vedettes et de rock stars (Morgan, 11 août 2014).

Jusqu'à maintenant, les groupes environnementaux et les Premières Nations n'ont pas réussi à freiner l'exploitation des sables bitumineux, mais pourraient réussir indirectement en s'attaquant aux projets de construction de pipelines. Les désastres survenus dans le passé dans le golfe du Mexique et au Michigan, et le déversement majeur causé par une brèche dans un pipeline neuf qui s'est produit tout récemment en Alberta, donnent des munitions aux opposants pour illustrer les risques associés au transport du pétrole. Selon Bowness et Hudson (2014), la prise de décision à distance des communautés touchées pourrait devenir une arme à double tranchant pour l'industrie en encourageant la mobilisation des groupes opposés au passage des pipelines tant à l'intérieur des frontières albertaines qu'à l'extérieur de son territoire. Autrement dit, la déconnexion entre l'espace décisionnel et l'espace territorial où se vivent les impacts pourrait en bout de ligne jouer en faveur des opposants.

«[W]hile environmental damage is felt (and resisted) in particular places, the decisions that determine the fate of these places are often taken elsewhere, and at a different scale (transnational rather than local), putting a heavy constraint on local activism and even managerial responsiveness. The dynamic unfolding in the context of resistance to tar-sands expansion suggests that this disconnection between jurisdiction and impact might actually serve the cause of opponents. Both the state and capital are keen on expanding pipeline capacity for Alberta bitumen. However, pipeline construction involves getting the permission of a foreign government (the US, in the case of the Keystone XL pipeline), a second provincial government (BC), and dozens of First Nations communities (in the case of the Northern Gateway pipeline) – authorities with less stake in tar-sands expansion, and which are thus likely to be more responsive to forms of resistance that threaten their legitimacy » (Bowness et Hudson, 2014, p. 70).

²⁵ L'auteur de cet article met en doute la validité des arguments invoqués par les groupes environnementaux.

Le cas du projet de ligne de transmission devant relier la France et l'Espagne (Ciupuliga et Cuppen, 2013) présenté dans l'encadré qui suit constitue un bon exemple de gouvernance participative ayant permis de surmonter l'opposition suscitée par un projet énergétique qui déborde les frontières nationales.

Encadré 4 – L'exemple de la ligne THT France-Espagne

Ce projet de construction d'une ligne de transmission reliant l'Espagne et la France a soulevé beaucoup d'opposition au départ et de la controverse, ce qui a retardé sa réalisation de quelques décennies. Le défi particulier de ce projet était d'arriver à une solution qui satisfasse deux pays en plus d'être acceptée par les communautés locales affectées par le passage de la ligne. La mise en place d'un processus de concertation a cependant entraîné un changement d'attitude et ouvert la voie à un dialogue plus constructif entre des acteurs aux points de vue et aux intérêts divergents. Ce processus avait pour objectif d'engager un véritable dialogue entre les parties prenantes au sujet du projet, de sa conception et des conditions de sa mise en œuvre qui pourrait déboucher sur une bonne solution répondant aux préoccupations de toutes les parties.

Éléments à retenir de cet exemple :

- Le processus de concertation repose sur le principe que les citoyens ont le droit d'être impliqués dans la planification des projets qui vont les affecter et avoir un impact sur leurs conditions de vie (dimension normative). De plus, la participation des parties prenantes au processus de planification ne doit pas servir uniquement à faire accepter le projet (c.-à-d. avoir une utilité instrumentale), mais contribuer aussi à produire de nouvelles connaissances et de nouvelles idées (dimension substantive).
- Plusieurs aspects du processus ont permis de produire des connaissances et des idées nouvelles :
 - La possibilité d'intervenir sur la conception du projet et de le modifier (le tracé, le soutien de l'infrastructure et les caractéristiques techniques de l'équipement ont été examinés et décidés conjointement);
 - La possibilité de proposer et d'examiner des options de rechange;
 - Une place importante accordée pendant le processus au partage d'information et à l'établissement des faits, à l'identification par les participants des questions nécessitant de plus amples recherches et des experts à inviter pour les éclairer, et à l'apprentissage in situ à l'aide d'outils de simulation virtuelle.
- En plus de ces dimensions substantives, plusieurs éléments à caractère normatif ont permis aux citoyens de contribuer véritablement à la planification du projet :
 - Reconnaissance de l'expertise de la communauté locale en tant que meilleure juge de ses intérêts;
 - Organisation d'ateliers dans les communautés géographiques;
 - Mise à disposition de toute l'information et de tous les rapports à toute personne intéressée;
 - Prise au sérieux par le promoteur des suggestions et des préoccupations du milieu.

« The France-Spain interconnection project is a good example of how neglecting the citizen's opinion and guiding participation only according to the instrumental rationale can cause years of delay and how societal acceptance can be fostered by increasing stakeholder participation in the planning process » (Ciupuliga et Cuppen, 2013, p. 232).

Source : Ciupuliga, A.R. et E. Cuppen (2013), « The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines : the case of a France-Spain interconnection project », *Energy Policy*, n° 60, p. 224-233.

3.1.4 Prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale sur la base d'exemples concrets de réussite

Les enjeux mentionnés ci-dessus indiquent qu'en dépit de l'opinion publique généralement favorable à l'industrie pétrolière en Alberta, l'acceptabilité sociale, en particulier dans le cas des sables bitumineux, semble de plus en plus remise en question face aux enjeux environnementaux et aux pressions exercées en faveur d'une gouvernance plus ouverte. Les lacunes du cadre réglementaire, les conflits d'usage et le manque perçu de légitimité du processus de participation publique et de prise de décision font partie des principaux facteurs qui pourraient nuire à l'acceptabilité sociale. Les exemples présentés ci-dessous portent sur des mécanismes de gouvernance mis en place par le gouvernement et l'industrie pour répondre à ces critiques et favoriser une plus grande acceptabilité sociale.

Mécanismes d'inclusion des parties prenantes dans la gouvernance des sables bitumineux

En réponse aux pressions exercées par la société civile, diverses initiatives ont été mises en place depuis le début des années 2000 pour élargir les intérêts représentés dans la gouvernance des sables bitumineux, dont la création de plusieurs organes multilatéraux (*multistakeholder bodies*) et de mécanismes de consultation (Hoberg et Phillips, 2011). À titre d'exemple, le gouvernement de l'Alberta a créé en 2000 la *Cumulative Environmental Management Association* (CEMA) dans la foulée de sa politique globale de gestion intégrée des ressources, et en reconnaissance des défaillances de l'approche « projet par projet » pour établir une réglementation environnementale en contexte de forte augmentation des projets. La CEMA est constituée de 50 membres ayant tous un intérêt à protéger l'environnement de la région Wood Buffalo dans le nord de l'Alberta, et représentant tous les paliers de gouvernement, l'industrie, les organismes de réglementation, les groupes environnementaux, les groupes autochtones et les autorités locales en matière de santé. Elle a pour rôle de se pencher sur les défis liés à la gestion des effets cumulatifs du développement à grande échelle des sables bitumineux dans le nord de l'Alberta. Cette initiative louable n'aurait cependant pas eu les effets escomptés d'après les études réalisées par Phillips (2008) ainsi que Hoberg et Phillips (2011). Comme le soulignait Phillips (2008), « les forces ayant mené à la création de la CEMA reflètent les intérêts des principaux acteurs du modèle gouvernement-industrie, au lieu de les remettre en question », et les progrès réalisés par le gouvernement dans l'établissement d'un cadre légal, politique et institutionnel de gestion des effets cumulatifs cohérent avec le rythme de développement des sables bitumineux sont minimes sinon inexistantes. De plus, la CEMA ayant été créée en tant que partenariat volontaire et non gouvernemental, elle ne possède aucun mécanisme légal pour assurer la mise en œuvre et l'application de ses décisions ou recommandations relativement à la gestion des effets cumulatifs (p. 19-20; traduction libre). Ce constat est partagé par Hoberg et Phillips (2011).

En 2006, un comité multipartite, le *Multistakeholder Committee* (MSC), a été créé conjointement par les ministères de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable des ressources. Formé de représentants des organisations environnementales, des Premières Nations, de l'industrie et du gouvernement, ce comité a été mis sur pied pour mener une consultation publique sur le développement à long terme des sables bitumineux de l'Alberta (Phillips, 2008; Hoberg et Phillips, 2011; MSC, 2007). Cette consultation lancée en réponse à l'évolution des valeurs et des préoccupations des Albertains et de la population canadienne en général, et destinée à « engager le public dans la planification à long terme du développement des sables bitumineux » (Hoberg et Phillips, 2011, p. 513), s'est terminée en juin 2007 et a donné lieu à un rapport comprenant 120 recommandations, dont 96 ont fait consensus. L'exercice portait sur tous les aspects du développement des sables bitumineux, incluant les droits des Métis et des Premières Nations, les enjeux en matière de qualité de vie (tels que la santé, l'éducation, le logement, les infrastructures, la gestion de la croissance, le respect de la culture et des traditions des communautés affectées ainsi que le souci des générations futures), le régime de redevances, la gouvernance et la protection de l'environnement. Cette première véritable consultation formelle du grand public par le gouvernement et l'industrie sur le développement des sables bitumineux a par ailleurs mis en lumière les divergences de vue au sein de la population albertaine sur plusieurs enjeux importants touchant l'environnement, la gouvernance et le rythme de développement (MSC, 2007). D'après Phillips cependant, rien n'indique que les recommandations du MSC aient eu une incidence notable sur les sphères d'influence existantes, car le pouvoir de décision officiel demeure entre les mains des différents ministères impliqués, selon le modèle traditionnel gouvernement-industrie.

« Project development in the oil sands has gone ahead full steam while evidence suggests the key concerns of the previously excluded actors remain unaddressed, indicating that the government-industry model continues to dominate » (Phillips, 2008, p. 21).

Hoberg et Phillips (2011) précisent à ce sujet que le gouvernement a officiellement donné suite au rapport du MSC en produisant un plan stratégique sur 20 ans intitulé *Responsible Actions : A Plan for Alberta's Oil Sands*, mais que ce document ne contenait aucune nouvelle orientation stratégique substantielle, ni aucune véritable mesure spécifique. Selon les chercheurs, la réponse du gouvernement s'apparenterait davantage à une stratégie défensive qui consiste à montrer une certaine ouverture aux autres parties prenantes pour accroître la légitimité du processus d'élaboration des politiques, tout en maintenant le contrôle sur le processus décisionnel. Dans les deux cas (le CEMA et le MSC), la participation au sein d'organismes consultatifs a été élargie pour inclure de nouveaux acteurs, mais sans permettre pour autant d'apporter des changements significatifs en ce qui concerne les lieux de décision et le partage des pouvoirs (p. 524).

L'évaluation intégrée (ÉI) comme outil d'acceptabilité sociale : l'exemple du projet pilote North Field Test de Shell Canada dans une petite communauté autochtone du nord de l'Alberta

En février 2006, Shell Canada fait l'acquisition des droits d'exploitation d'un secteur du nord de l'Alberta susceptible de contenir des réserves d'hydrocarbures. Un projet pilote, baptisé *North Field Test*, est lancé pour vérifier la teneur des réserves et évaluer la faisabilité d'un projet d'exploitation commerciale à grande échelle. Le projet est situé à une vingtaine de kilomètres de la petite communauté autochtone de Chipewyan Lake, un secteur resté à l'écart jusque là des mégaprojets d'exploitation pétrolière et qui se trouve entièrement en territoire de la nation Crie (Orenstein *et al.*, 2010; Orenstein, 2010).

Même si la loi ne l'y oblige pas, Shell choisit de réaliser une évaluation intégrée (ÉI) dans le but de renforcer ses liens avec les communautés locales et obtenir son permis social d'exploiter (Orenstein *et al.*, 2010, p. 148). L'objectif principal de Shell est de faire en sorte que le projet soit conçu, construit et exploité de manière à minimiser les impacts néfastes sur les plans social, environnemental et sanitaire tout en maximisant les retombées potentielles sur la communauté autochtone. L'ÉI se distingue des autres formes d'évaluations d'impacts dans la mesure où il s'agit d'une analyse multidisciplinaire qui couvre les impacts sociaux, environnementaux, économiques et sur la santé d'une manière intégrée, plutôt qu'en parallèle, en accordant la même importance à chaque aspect et en explorant les interconnexions entre chacun des enjeux, du point de vue de la communauté hôte du projet. La réalisation d'une telle étude requiert une structure de collaboration horizontale entre les spécialistes de différentes disciplines de façon à produire « une réponse unifiée et cohérente ». « This integration was particularly relevant given that the communities within the project study area are majority Aboriginal, and the biophysical environment plays a central role in social and cultural systems, livelihoods, and overall well-being » (*ibid.*, p. 152).

Selon Orenstein *et al.* (2010), l'évaluation intégrée peut être un outil efficace pour améliorer la compréhension, bâtir la confiance et établir des relations entre les promoteurs du projet et les parties concernées. Le mode de communication des résultats revêt cependant une importance cruciale pour que l'ÉI soit acceptée en tant que processus crédible et que les stratégies proposées de gestion du projet et d'atténuation des impacts soient adoptées. Deux éléments importants sont à retenir à ce sujet : 1) le mode de présentation des résultats doit être adapté au public visé; et 2) l'information doit être présentée de manière à refléter le point de vue du public cible.

Le projet *North Field Test* se démarque à cet égard à deux niveaux, soit d'abord pour le respect et l'attention accordés aux préoccupations soulevées par les communautés touchées, ainsi que pour le souci d'impliquer activement des membres de la communauté dans le processus. Tel que noté par Orenstein *et al.* (2010), le rapport sur les résultats de la démarche a été préparé expressément pour les communautés touchées, et rédigé dans un langage accessible dépourvu le plus possible de jargon technique et commercial. Le rapport était présenté sous forme de

questions et réponses de manière à reprendre les préoccupations soulevées pendant la phase d'établissement de la portée de l'évaluation et permettre aux membres de la communauté de reconnaître leur contribution au processus, et faisait largement usage de photos et de citations directes de membres de la communauté. Le rapport a été présenté en personne à chaque communauté touchée, et les résultats préliminaires ont été discutés ouvertement (*ibid.*, p. 154).

Toujours selon Orenstein et al. (2010), un des facteurs clés du succès de l'ÉI a été l'embauche de deux coordonnateurs communautaires de la communauté de Chipewyan Lake, à la suggestion des leaders de l'association communautaire de l'endroit et selon lesquels « the IA would be significantly more meaningful to the local community if the opportunity for more direct community participation in the IA process existed » (p. 153). Les tâches confiées à ces deux coordonnateurs (un chargé des enjeux biophysiques et environnementaux et l'autre, des questions sociales et de santé) consistaient à organiser et animer les assemblées locales, réaliser des entrevues avec des informateurs clés (les aînés, p. ex.), réunir de l'information sur les savoirs locaux et traditionnels et agir comme personnes-ressources pouvant s'exprimer en langue crie pour aider la communauté à comprendre les aspects du projet et de l'ÉI qui la concernaient. Ces personnes ont essentiellement servi d'agents de liaison entre les résidents locaux et le reste de l'équipe chargée de l'ÉI en faisant en sorte que la voix des membres de la communauté soit entendue. Elles ont beaucoup appris sur le projet et le processus d'ÉI en cours de route et ont aidé à présenter les résultats en langue crie à la fin de l'étude.

Selon les conclusions tirées par Orenstein et al. (2010) de leur étude du projet *North Field Test*, le modèle d'évaluation intégrée fondé sur l'implication et la collaboration étroite de coordonnateurs issus de la communauté s'est avéré très fructueux, en favorisant notamment la collecte de certaines informations de manière plus efficace et dans un climat de plus grande ouverture que ce que les consultants mandatés par la compagnie auraient pu réaliser, et en encourageant un dialogue continu sur le projet et ses enjeux à l'échelle de la communauté (p. 153). En rehaussant le degré de compréhension du projet et de ses impacts potentiels, le processus d'ÉI aurait ainsi permis de renforcer le lien de confiance entre Shell et les membres de la communauté. « This model can provide local stakeholder with a greater sense of ownership of the predicted impacts, the proposed mitigation measures, and the project itself. Using experienced and well-respected adults can greatly aid in the success of this approach » (Orenstein, 2010, p. 5)

3.2 TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR

3.2.1 Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures

La province de Terre-Neuve-et-Labrador (TNL) offre un contexte très différent de l'Alberta et présente plus de similitudes avec le Québec, notamment en ce qui a trait au type de ressources

exploitées ou exploitables. En matière d'hydrocarbures, TNL est principalement reconnue au Canada pour l'exploitation du pétrole extracôtier. La province possède également du pétrole de schiste, mais le gouvernement a imposé un moratoire sur l'exploitation de cette forme d'hydrocarbures jusqu'à nouvel ordre.

L'histoire de l'exploitation pétrolière à TNL est très récente. L'exploitation du champ pétrolifère Hibernia au large des côtes de Terre-Neuve marque le début des activités d'exploitation pétrolière dans cette province en 1997. La province compte actuellement trois grands chantiers actifs (Hibernia, Terra Nova et White Rose) qui employaient plus de 4 000 personnes en 2010 et dont la production représentait 35 % du pétrole brut léger produit dans tout le Canada. Un quatrième projet d'envergure, Hebron, devrait commencer à produire en 2017 (Government of Newfoundland and Labrador, 2012; Reid et Collins, 2012). La province de TNL s'est beaucoup inspirée du modèle d'exploitation pétrolière en Mer du Nord de la Norvège (Gramling et Freudenburg, 2006; House, 2003). La phase de mise en place de l'industrie s'est échelonnée sur plus de trois décennies, en particulier à cause du conflit qui a opposé le gouvernement fédéral et la province au sujet des droits sur la ressource, qui s'est prolongé jusqu'en 1985 avec la signature de l'Accord atlantique. En vertu de ce protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, les deux gouvernements assurent conjointement la gestion des ressources pétrolières et gazières situées au large des côtes en tant que partenaires égaux, mais la province demeure le principal bénéficiaire des recettes tirées de l'exploitation extracôtière (House, 2003; Reid, 2012; ENAP, 2013). Une nouvelle entente sur les ressources extracôtières a été signée en 2005 à l'avantage de TNL pour corriger certaines iniquités dans le partage des revenus provenant du pétrole et protéger temporairement la province contre une réduction des droits de péréquation découlant des revenus qu'elle tire de ces ressources (ENAP, 2013).

On trouve aussi à Terre-Neuve le même type de gisement de pétrole de schiste qu'à l'île d'Anticosti. Un moratoire temporaire sur l'exploration pétrolière requérant la fracturation hydraulique a été imposé en novembre 2013, le temps de mener une étude externe indépendante sur les risques de la fracturation pour la santé humaine et l'environnement. Ce rapport est attendu en 2016 (Ressources naturelles Canada, 2015).

Éléments d'information sur la structure de gouvernance

L'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers (C-NLOPB en anglais) est l'organe de réglementation chargé de gérer toutes les questions relatives à l'exploitation des ressources pétrolières dans la zone extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador. Créé en tant qu'organisme conjoint en vertu de l'Accord atlantique conclu en 1985 entre les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve-et-Labrador, l'Office est responsable du développement des ressources, de l'évaluation des redevances, intérêts et pénalités, de l'administration et de la mise en application, de la réglementation des opérations et du partage des revenus (Fraser et Ellis, 2009). Il se compose de sept membres, soit un président et premier dirigeant nommé conjointement par les gouvernements fédéral et provincial, trois membres nommés par le gouvernement fédéral et trois membres nommés par le gouvernement provincial (ENAP, 2013,

p. 181). Le ministère provincial des Ressources naturelles assiste le C-NLOPB dans la réalisation de son mandat en tant que responsable de l'administration et du développement des ressources en hydrocarbures de la province (ENAP, 2013).

Depuis 2002, l'Office exige la conduite d'une évaluation environnementale stratégique (EES) avant d'autoriser l'ouverture de nouvelles régions extracôtières au développement. L'ÉES a pour objectifs d'éclairer le processus d'octroi des licences d'exploitation dans les zones extracôtières potentielles et d'aider à régler certains enjeux en prévision des évaluations environnementales subséquentes. Six EES ont été réalisées jusqu'à maintenant, mais aucun des trois principaux chantiers en opération au large des côtes ne se trouve dans une région ayant fait l'objet d'une telle évaluation (Fidler et Noble, 2012, p. 13-14).

En 2007, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a créé Nalcor Energy, une nouvelle société d'énergie d'État qui exerce des activités dans cinq secteurs, dont l'hydroélectricité ainsi que le pétrole et le gaz. La création de cette société d'État est un outil qui permet au gouvernement de TNL d'exploiter le plein potentiel de ses ressources énergétiques afin d'en tirer le maximum de bénéfices pour la province. Une partie des bénéfices qui découlent de la production d'hydrocarbures est réinvestie dans le développement des sources d'énergie renouvelables (ENAP, 2013; Newfoundland and Labrador, 2015).

3.2.2 Facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale

Retombées socioéconomiques

L'industrie du pétrole et du gaz extracôtiers joue indéniablement un rôle vital pour l'économie de la province et génère des retombées énormes pour toutes les parties prenantes et pour l'économie en général. À preuve, TNL fait désormais partie, avec l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, des provinces les plus riches du Canada en raison de ses réserves abondantes de pétrole. En effet, le niveau de revenu provenant du secteur pétrolier et gazier qui est versé dans les coffres de l'État a eu pour effet de débarrasser TNL de son statut de « province pauvre » pour la première fois de son histoire et de la propulser au rang des provinces riches de la fédération canadienne. Comme le soulignait en 2007 Wade Locke, économiste à l'Université Memorial, « if the potential of oil and gas is realized, the provincial government will have sufficient resources to meet their economic, financial and social priorities for the medium to longer term » (Locke, 2007).

La production pétrolière depuis 1997 et la hausse importante du prix du pétrole sur le marché mondial vers 2005 ont généré des gains économiques sans précédent pour le PIB de la province. Entre 1997 et 2010, le PIB de TNL a augmenté de 52 %, et la moitié de cette hausse est attribuable à l'industrie pétrolière (Newfoundland and Labrador, 2011; RDÉE, 2011). L'industrie énergétique extracôtère injecte chaque année plus de 770 millions de dollars dans l'économie locale (RDÉE, 2011). Selon Wade Locke, même si les retombées positives ont majoritairement

profité à la côte est de Terre-Neuve, où sont basées les installations de forage pétrolier en mer, la richesse produite a été redistribuée à l'ensemble de la province sous forme de services et d'infrastructures payés à même les deniers publics (Kean, 12 septembre 2014a).

Selon House (2003), les avantages les plus tangibles et les plus évidents sont de nature économique : revenu personnel, revenus gouvernementaux, création d'emplois, nouvelles occasions d'affaires. Au plus fort du projet de construction de la plateforme Hibernia, en septembre 1995, le projet avait généré 6 800 emplois pour les Canadiens, dont 59 % étaient occupés par des Terre-neuviens. Il s'agissait cependant d'emplois de courte durée pour la plupart. En 2010, le projet Hibernia employait environ 1 090 personnes (RDÉE, 2011).

Vision collective du développement, source de fierté nationale

La découverte et l'exploitation des ressources pétrolières auraient eu pour effet d'accentuer le sentiment d'appartenance au territoire de la population de TNL. Comme le soulignent Reid et Collins (2012, p. 8), l'extraction de cette nouvelle ressource, les emplois générés et l'effet multiplicateur ressenti dans l'ensemble de la population ont eu un effet catalyseur sur l'économie provinciale. Dans ce contexte, le développement des ressources extracôtières est devenu l'un des enjeux politiques importants du gouvernement terre-neuvien.

Les retombées économiques de l'industrie pétrolière dans des secteurs économiques de pointe ont aussi contribué de manière significative à développer la compétitivité de Terre-Neuve-et-Labrador dans l'économie mondiale, et à en faire, avec les autres provinces atlantiques, un leader reconnu sur la scène internationale en matière d'évaluation des impacts environnementaux et socioéconomiques du développement des hydrocarbures et de santé et sécurité au travail dans ce secteur (Vodden *et al.*, 2002). Concrètement, les retombées du développement de l'économie du savoir dans ces domaines profitent surtout aux centres urbains, dont St. John's qui est « la plaque tournante de l'exploration, de la mise en valeur et de la production du pétrole sur la côte est » (RDÉE, 2011), mais la participation accrue de TNL au commerce mondial, en plus de donner confiance à la province en ses moyens, a suscité chez ses habitants une grande fierté. Car contrairement à l'image de province pauvre qu'on lui accole souvent, TNL peut désormais se targuer de faire partie des meilleurs au monde en raison de son infrastructure de transport et de communications performante, ses instituts technologiques et centres de recherche universitaire de pointe, son esprit d'entreprise de plus en plus développé et la compétence de sa main-d'œuvre (Vodden *et al.*, 2002). À titre d'exemple, l'Université Memorial et son institut maritime comptent plus de 17 000 étudiants impliqués dans des programmes reliés à des domaines touchant aux hydrocarbures. L'Institut des technologies océaniques du Centre national de recherche et de développement, situé à Terre-Neuve, est reconnu mondialement comme un leader dans le domaine de la recherche en ingénierie océanique pour les environnements froids et au climat difficile (RDÉE, 2011).

3.2.3 Facteurs pouvant faire obstacle à l'acceptabilité sociale

Préoccupations relatives à la sécurité des travailleurs / lacunes dans la réglementation

Le naufrage d'une plateforme de forage à la suite d'une violente tempête en 1982, et dans laquelle 84 travailleurs ont péri, a mis en évidence des lacunes importantes dans la réglementation gouvernementale qui ont par la suite donné lieu à plusieurs mesures correctrices. Malgré tout, on continue de reprocher au gouvernement et à l'industrie de ne pas en faire suffisamment pour assurer la sécurité. En 2009, 17 travailleurs sont morts lors de l'écrasement en mer de l'hélicoptère qui les transportait vers les champs pétroliers (ENAP, 2013).

La protection de l'environnement

Les risques de dégradation de l'environnement causée par l'industrie pétrolière constituent une préoccupation publique extrêmement importante et sensible, notamment en ce qui concerne les impacts négatifs potentiels des relevés sismiques sur la biodiversité sous-marine, les déchets toxiques produits par le forage de puits et, en particulier, les risques de déversement de pétrole. En 2004, la province a d'ailleurs été le théâtre d'un déversement majeur de 170 000 litres de pétrole dans l'océan, sans compter les déversements mineurs qui surviennent à l'occasion (ENAP, 2013). Comme le rappelle House (2003), les dommages environnementaux sont surtout attribuables aux déversements de superpétroliers, le plus tristement célèbre étant le déversement de l'*Exxon Valdez* au large des côtes de l'Alaska. Cependant, les gens ont tendance à confondre les déversements de pétrole, qui peuvent survenir dans n'importe quelle région côtière, avec la pollution engendrée par les plateformes de forage en mer. Selon les données compilées par un groupe de recherche scientifique, l'exploration et l'exploitation du pétrole en mer serait responsable de seulement 2 % de la pollution des océans par le pétrole, comparativement à 45 % pour la circulation des navires et les accidents de superpétroliers. Par contre, l'exploitation pétrolière en mer augmente le transport de pétrole et les risques afférents. Il faut préciser toutefois que les dommages environnementaux rapportés dans la Mer du Nord et au large de la côte est canadienne sont largement inférieurs aux craintes exprimées au départ dans les médias et les conférences scientifiques. Ce bilan positif serait attribuable à une réglementation gouvernementale stricte et à ce qui semble être une nouvelle préoccupation véritable de l'industrie à l'endroit des sensibilités environnementales (*ibid.*). Les scientifiques rappellent également qu'une part importante des émissions de GES est attribuable à l'industrie pétrolière (ENAP, 2013).

Le manque de transparence : un obstacle important à la participation significative du public

Selon une étude menée par Fraser et Ellis (2009), l'examen des résultats d'un audit environnemental public de la gestion gouvernementale de l'industrie du gaz et du pétrole extracôtier dans l'Est du Canada permet de conclure à un déni d'accès à l'information qui entrave considérablement la capacité du public de participer de façon significative au processus d'évaluation environnementale. Les chercheurs rapportent que cinq demandes de données

présentées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ont été refusées par le C-NLOPB sous le motif que les exploitants n'avaient pas consenti à la divulgation de l'information demandée. Une clause de l'Accord atlantique accorde cette prérogative aux compagnies pétrolières et empêche par le fait même le public de comprendre pleinement les impacts environnementaux de l'industrie. Le public est donc forcé de faire confiance au gouvernement, qui joue le double rôle de promoteur de l'industrie et de protecteur de l'environnement. Pour Fraser et Ellis, le manque de transparence de l'organe de réglementation constitue une préoccupation importante en ce qui concerne la gestion de l'industrie gazière et pétrolière de Terre-Neuve-et-Labrador. Le même constat a été établi par House (2003, p. 21), selon lequel « un des plus gros problèmes rencontrés avec l'industrie pétrolière est qu'il est presque impossible d'obtenir l'information requise pour prendre une décision éclairée ». Rappelons que c'est au C-NLOPB que revient la responsabilité d'assurer la protection de l'environnement contre les impacts de l'industrie pétrolière (ENAP, 2013).

Partage inéquitable des retombées économiques et risques associés à la dépendance aux revenus du pétrole

L'incidence des retombées économiques du pétrole soulève également certaines questions, notamment en ce qui concerne le partage équitable des bénéfices et les disparités économiques créées par l'industrie pétrolière. En 2002, Vodden et al. (2002) soutenaient que les retombées économiques de l'exploitation pétrolière à TNL avaient jusque là principalement profité aux communautés urbaines, exacerbant du même coup l'écart entre les populations urbaines et rurales sur le plan socioéconomique. Pour sa part, House (2003) observait que le gouvernement de TNL cherchait à maximiser les avantages pour la province, mais en accordant très peu d'attention aux retombées régionales de l'industrie à l'intérieur de la province. Selon ce qu'indiquent Reid et Collins (2012) à ce sujet, contrairement aux intentions annoncées par le gouvernement Peckford dans les années 1980 d'utiliser les revenus tirés de l'exploitation pétrolière pour soutenir les industries traditionnelles de la pêche et de la forêt et revitaliser les communautés rurales, la politique gouvernementale des années 2000 aurait consisté à profiter de la richesse générée par les revenus du pétrole pour centraliser davantage le pouvoir, grâce à des réductions d'impôt, des augmentations salariales pour les employés de l'État et des investissements dans des projets d'infrastructure. Cette centralisation du pouvoir se traduit par un manque de transparence et une reddition de comptes insuffisante.

L'impact de l'industrie pétrolière sur la prospérité économique de la province soulève également la question de la dépendance de TNL à l'égard de cette ressource. Selon les chiffres du Vérificateur général rapportés par Reid et Collins (2012, p. 17), « pour l'année se terminant le 31 mars 2011, 37,6 % de toutes les recettes encaissées par le gouvernement provincial provenaient des redevances pétrolières, une source de revenus jugée hautement volatile et sujette à d'importantes fluctuations » (traduction libre). Dans son rapport, le Vérificateur général rappelait l'importance pour la province de diversifier son économie compte tenu de la volatilité des revenus du pétrole et du fait qu'il s'agit d'une ressource non renouvelable.

3.2.4 Prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale sur la base d'exemples concrets de réussite

Dans le cadre d'une étude sur l'exploitation des hydrocarbures à Terre-Neuve-et-Labrador, l'ENAP (2013, p. 187) tirait la conclusion suivante :

« Au final, il semble que l'acceptabilité sociale de l'exploitation pétrolière et gazière soit relativement élevée dans la province de TNL, et ce, dans la mesure où la protection de l'environnement est adéquatement assurée, que la sécurité des travailleurs est une priorité et que des ententes économiques avantageuses pour la province sont négociées avec l'industrie. [...] Les nombreux emplois créés dans la province, dont la population est de seulement 510 000 habitants, et les importantes redevances versées au gouvernement ne sont pas étrangers au fort appui de la population ».

Les exemples de prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale présentés ci-dessous illustrent les efforts déployés par le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador pour améliorer ses mécanismes de gouvernance en vue de maintenir, ou de gagner, cette acceptabilité sociale, et sa volonté accrue d'impliquer le public dans la planification et l'évaluation des impacts.

Inclusion des parties prenantes et valorisation du savoir local

Des consultations auprès des citoyens et divers groupes d'intérêt touchés par les activités pétrolières (tels que les autochtones, les propriétaires, les groupes environnementaux, les pêcheurs, les entreprises locales, etc.) sont exigées par le gouvernement. Ces consultations se déroulent notamment dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques du C-NLOPB et de l'examen des plans de développement et des plans de retombées économiques des divers projets effectués par le C-NLOPB. Le processus d'élaboration de la politique énergétique de la province a aussi donné lieu à des consultations publiques entre 2005 et 2007, sous la direction cette fois du ministère provincial des Ressources naturelles (ENAP, 2013).

Selon ce que Fidler et Noble (2012) ont observé à partir d'une comparaison des pratiques mises en place par la Norvège, le Royaume-Uni et TNL pour la conduite des évaluations environnementales stratégiques, les efforts accrus déployés par le C-NLOPB pour impliquer davantage le public et les groupes d'intérêt dans les EES auraient permis d'améliorer sensiblement le processus et les résultats. Contrairement aux deux premières EES sur des projets extracôtiers réalisées avec une participation publique limitée, le C-NLOPB a reconnu la nécessité et l'utilité de fonder cet exercice sur une analyse plus objective et plus participative avec la contribution de groupes de travail formés de parties prenantes externes. Selon les participants au processus, l'inclusion des acteurs intéressés ou affectés par le projet à l'étude a permis d'instaurer un dialogue entre les responsables de la réglementation et les communautés de pêcheurs touchés par le projet et d'intégrer de nouvelles considérations dans la prise de décision à partir du savoir local des pêcheurs sur l'environnement marin (p. 16-17).

Meilleure communication et coordination avec l'industrie de la pêche en réponse aux conflits d'usage

Le C-NLOPB et l'Université Memorial ont créé un organisme conjoint, ONE OCEAN, pour améliorer la communication et encourager la coordination d'activités entre les industries du pétrole et de la pêche (Vodden *et al.*, 2002). Le groupe a été créé en 2002 en tant qu'organisme de liaison volontaire ayant pour mission de développer et de maintenir une relation de travail fondée sur la collaboration entre les industries extracôtières du pétrole et de la pêche à Terre-Neuve-et-Labrador. Cet organisme agit en tant que forum neutre pour favoriser la compréhension mutuelle, identifier les meilleures pratiques et trouver des solutions aux enjeux préoccupants (One Ocean, 2013). Depuis 2002, les membres de One Ocean ont développé des pratiques, des processus et des protocoles mutuels régissant les activités en mer dans le but de promouvoir la coopération entre les deux industries et de favoriser la mise en œuvre de pratiques sécuritaires et durables dans l'environnement marin²⁶.

Recherche d'un compromis entre les retombées économiques, la santé et la sécurité des résidents ainsi que la protection de l'environnement dans le dossier du pétrole de schiste

La découverte de réserves de pétrole contenues dans les formations rocheuses souterraines dans l'ouest de Terre-Neuve fait actuellement l'objet d'un débat dans cette province. La question est de savoir si on doit ou non donner le feu vert à l'industrie pour exploiter cette ressource compte tenu des craintes soulevées par la fracturation hydraulique. La province souhaiterait pouvoir exploiter pleinement le potentiel économique offert par la présence de ressources gazières et pétrolières dans l'ouest de la province, mais sans compromettre la santé et la sécurité des résidents, et sans nuire à l'environnement. Le succès des projets d'exploitation pétrolière sur la côte est n'est pas garant de la réussite du développement potentiel des réserves gazières et pétrolières sur la côte ouest.

Selon ce que déclarait le ministre des Ressources naturelles, Derrick Dalley, dans le cadre d'un symposium international sur le développement des ressources pétrolières et gazières dans l'ouest de Terre-Neuve :

« The government would like to see the offshore success the province has already experienced be complemented by a viable industry on the west coast. The government's role [...] is to facilitate development and make the connections needed between industry and the residents of Newfoundland and Labrador. [But] that bond can't be made at any cost [and] the government must ensure the protection of the health and safety of its residents and the environment and strike a balance between those values and the need for economic development » (Kean, 12 septembre 2014).

²⁶ Pour un complément d'information, consulter <http://www.oneocean.ca>

Le gouvernement terre-neuvien a choisi la prudence et a imposé un moratoire temporaire en novembre 2013, le temps d'évaluer les impacts écologiques et géologiques de la fracturation (Radio-Canada, 7 novembre 2013).

3.3 LA NORVÈGE

3.3.1 Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures

En tant que modèle mondialement reconnu en matière d'exploitation pétrolière, la Norvège constitue un cas dont l'intérêt est indiscutable. Il s'agit du principal pays producteur européen, deuxième pays exportateur de gaz naturel et septième pays exportateur de pétrole (Mousseau, 2010). Ce pays de 5 millions d'habitants se classe régulièrement au premier rang mondial en termes de qualité de vie, en plus d'être reconnu comme un chef de file mondial dans la lutte contre les changements climatiques avec le plus ambitieux plan de réduction des GES du monde industrialisé (CCPA, 2013). La production de gaz naturel y est d'ailleurs considérée comme une stratégie de réduction des GES en tant que source d'énergie alternative au charbon (ENAP, 2013; Storting, 2011).

C'est cependant pour l'exploitation de ses gisements de pétrole en haute mer que la Norvège est mieux connue et citée en exemple sur la scène internationale. L'exploitation du pétrole extracôtier en Norvège a débuté au milieu des années 1960, avec la découverte du gisement Groningen. En matière d'acceptabilité sociale, la Norvège a été très avant-gardiste. Comme l'illustrent Gramling et Freudenburg (2006) dans une étude comparative de deux États américains en ce qui concerne l'acceptabilité sociale de l'exploitation des hydrocarbures, l'approche adoptée par la Norvège se distingue nettement de celle observée aux États-Unis. Contrairement aux pratiques qui prévalaient à cette époque dans le golfe du Mexique, où les compagnies pétrolières recevaient à toutes fins pratiques un chèque en blanc des autorités gouvernementales pour mener leurs activités en toute liberté à condition de verser une part des profits réalisés dans les coffres de l'État, la Norvège a entrepris de longues négociations avec les populations locales et les autorités de la région concernée avant de se lancer dans l'aventure pétrolière.

Cette approche s'est traduite par l'adoption de nombreuses mesures novatrices, voire révolutionnaires comparativement à ce qui se faisait aux États-Unis, pour préserver l'environnement, garantir des retombées économiques à l'échelle locale et nationale et atténuer les impacts socioéconomiques dans les communautés touchées (*ibid.*).

Éléments d'information sur la structure de gouvernance

La structure de gouvernance norvégienne se caractérise par une division claire des rôles de l'État comme propriétaire de la ressource, législateur, donneur de licence et organe de réglementation. Le gouvernement a également une participation commerciale dans l'industrie en tant que principal actionnaire de la compagnie pétrolière norvégienne Statoil (Lerøen, 2012). Mentionnons à ce sujet qu'il n'y a pas de régime de redevances en Norvège, mais que le pays tire sa rente pétrolière des taxes perçues auprès des compagnies pétrolières et d'une participation directe aux bénéfices en tant qu'actionnaire de Statoil (CCPA, 2013b). Dès le début, la Norvège s'est donnée comme orientation générale d'exercer un contrôle serré sur l'industrie pétrolière plutôt que de chercher simplement à en maximiser les retombées économiques (Reid et Scott, 2012, citant Thurber et Istad, 2010), mais sans jamais aller jusqu'à la nationalisation (Lerøen, 2012). Comme le rappelle House (2003, p. 12), la Norvège a innové en créant une compagnie pétrolière nationale, en insistant pour que les plateformes de production soient construites au pays et en contrôlant le rythme du développement pour faire en sorte que l'économie régionale puisse croître de manière graduelle et profiter des occasions créées par l'industrie gazière et pétrolière.

3.3.2 Facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale

Comme le soulignent Reid et Collins (2012, p. 7), « la Norvège est souvent vue comme un pays modèle qui a su exploiter ses ressources pétrolières de la bonne façon » (traduction). Cette réussite s'expliquerait en partie par le fait que la Norvège était déjà un pays relativement riche au moment où les gisements de pétrole ont été découverts, et qui possédait de plus l'avantage d'avoir « une démocratie mature et ouverte ainsi que des institutions bureaucratiques ayant déjà une expérience dans la réglementation relative à l'exploitation d'autres ressources naturelles » (*ibid.*). Plusieurs politiques novatrices ont fait de la Norvège un des leaders mondiaux dans le domaine de l'exploitation pétrolière en mer, le « modèle de la Mer du Nord » (Gramling et Freudenburg, 2006; House, 2003), comme on peut le voir ci-après.

Le Fonds pétrolier de la Norvège : partage des retombées, équité sociale et souci des générations futures

En Norvège, le gouvernement a créé en 1990 le Fonds pétrolier de la Norvège (devenu en 2006 le *Government Pension Fund-Global* ou Fonds de pension global) où sont versés tous les revenus tirés de l'activité pétrolière et qui sert à assurer une équité entre les générations (CCPA, 2013b). L'existence de ce fonds, qui reconnaît que « les ressources naturelles appartiennent aux Norvégiens non pas à un instant donné, mais à travers les âges » (Mousseau, 2010), constitue selon Lerøen (2012) la clé du succès du modèle norvégien. Soucieux de faire profiter les générations à venir de la richesse générée par ce bien commun qu'est le pétrole enfoui dans le sol norvégien, le gouvernement ne touche pas à un sou des bénéfices directs de l'exploitation des hydrocarbures, qui sont investis dans des placements à long terme à l'étranger, et prélève

uniquement les revenus de placement, qui représentent environ 16 milliards de dollars par année, soit près de 4 000 \$ par habitant. Cette pratique protège également les finances publiques contre les fluctuations du marché pétrolier et assure une stabilité financière au pays. Les revenus que ce fonds procure à l'État sont réinvestis dans des secteurs d'activité secondaires, ce qui protège la Norvège de la « maladie hollandaise » advenant un creux du secteur pétrolier, ainsi que dans les infrastructures, la santé et l'éducation. Le fonds pétrolier de la Norvège est le deuxième plus important au monde et totalisait 664 milliards de dollars en 2013 ²⁷ (Asselin, *Le Soleil*, 19 janvier 2014; Mousseau, 2010; CCPA, 2013a, 2013b).

« Grâce à des mesures qui permettent à l'État de récupérer plus de 75 % des revenus pétroliers et à l'investissement de ceux-ci dans des placements à long terme, les hydrocarbures continueront de soutenir encore longtemps les généreux programmes sociaux qui profitent à tous les Norvégiens » (Mousseau, 2010).

« Put simply, these revenues belong to the whole population of Norway rather than to a small and select group who become steadily richer at the expense of the wider community » (Lerøen, 2012, p. 13).

Selon une étude du Centre canadien de politiques alternatives qui compare l'expérience canadienne à celle de la Norvège en ce qui concerne l'exploitation pétrolière, « L'État norvégien réussit très efficacement à répartir les retombées de la pétro-richeesse à la fois entre les régions et dans toute sa population. Il a réussi à maintenir un des niveaux d'inégalité les plus bas au monde » (CCPA, 2013a). Le CCPA (2013b) indique à ce sujet que la Norvège, un des pays les plus taxés de l'OCDE, s'est assuré de maintenir une assiette fiscale stable et diversifiée en n'utilisant pas les revenus du pétrole pour abaisser les taxes, comme l'ont fait d'autres pays producteurs de pétrole. Cette mesure protège également le pays contre une trop grande dépendance à l'égard des revenus du pétrole.

Un modèle d'exploitation qui repose sur des principes et des valeurs partagés

La politique pétrolière de la Norvège repose sur une déclaration de principes adoptée en 1971 par le Parlement, et baptisée par la suite « Les 10 commandements du pétrole²⁸ », qui permet de clarifier les conditions requises pour s'assurer que les activités pétrolières profitent à l'ensemble de la nation (Storting, 2011; Norwegian Ministry of Petroleum and Energy, 2011). De ces « 10 commandements », qui forment la base sur laquelle s'est construite l'industrie pétrolière norvégienne, et des débats sur cette question au sein du Parlement de l'époque ont découlé les trois grands principes suivants adoptés par le Parlement pour guider l'exploitation pétrolière en Norvège :

²⁷ En comparaison, le Fonds d'épargne du patrimoine de l'Alberta contient 16 milliards \$, soit 2 % du Fonds norvégien, et un très faible pourcentage des revenus du pétrole perçus par l'Alberta (CCPA, 2013).

²⁸ Ces commandements peuvent être consultés à l'adresse suivante : https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/petroleumsmeldingen_2011/oversettelse/chapter1_white_paper_28-2010-2011.pdf.

- « the oil and gas resources belong to the people, and must benefit society;
- the oil and gas industry must be an era, not an episode;
- when converting petroleum resources into financial assets, the aim must be to create a qualitatively better society » (Lerøen, 2012, p. 13).

Selon le Parlement norvégien, cet objectif d'amélioration qualitative de la société norvégienne a donné lieu par exemple à la création de généreux programmes sociaux grâce aux revenus substantiels tirés de l'exploitation pétrolière depuis les années 1970. La gestion prudente du Fonds pétrolier contribue également à améliorer la qualité de vie à long terme des Norvégiens, et à planifier en fonction des besoins des générations futures (Storting, 2011).

Autre fait intéressant à souligner pour illustrer le souci du gouvernement norvégien d'établir une industrie pétrolière en phase avec les valeurs et les traditions du pays, le nom donné aux gisements de pétrole doit avoir valeur de symbole en Norvège, d'où l'idée de baptiser de nombreux gisements du nom de créatures de la mythologie nordique. Dans son Livre blanc de 2011 sur l'avenir de l'industrie pétrolière, le gouvernement insiste sur l'importance de maintenir cette tradition, tout en reconnaissant que les noms les plus évocateurs de la mythologie ont déjà été utilisés et qu'il faudra trouver une nouvelle façon de nommer les gisements qui reflètera l'importance de cette industrie : « The names given to larger fields in new areas should reflect the industry's importance, both for specific regions and for the nation as a whole. The Ministry therefore plans to make adjustments in the naming of petroleum deposits, to ensure that they fit into a national context and history. (Storting, 2011, p. 3).

Prospérité économique, création d'emplois et revitalisation des communautés du nord

En 2011, l'industrie pétrolière employait environ 43 000 personnes, et plus de 200 000 emplois étaient directement ou indirectement liés à la demande provenant du secteur pétrolier (Storting, 2011). Pour les communautés éloignées du nord du pays, « la perspective de devenir une ville pétrolière établie et de jouer un rôle plus important dans l'aventure pétrolière norvégienne est synonyme de croissance, de prospérité et d'un avenir meilleur pour les générations à venir », selon Rasen et Larsen (2012, p. 20, traduction). C'est le cas notamment de Sandnessjoen, une petite communauté dévitalisée située en bordure de la côte au nord de la Norvège qui se réjouissait en 2012 de rejoindre les rangs des villes pétrolières avec le démarrage d'un nouveau chantier pétrolier dans la mer de Norvège. Comme l'expliquait le directeur du développement commercial de la ville : « A few years ago, we faced stagnation and closures. Our population was in decline. But things have changed. We're getting positive feedback. People here say yes, not no » (ibid., p. 21).

3.3.3 Facteurs pouvant faire obstacle à l'acceptabilité sociale

La difficile conciliation entre développement pétrolier, protection de l'environnement et lutte au changement climatique

Dans son Livre blanc sur l'avenir de l'industrie pétrolière norvégienne, le gouvernement exprime son ambition de faire de la Norvège, concurremment à son rôle de pays producteur de pétrole, un leader mondial en matière de politique environnementale et climatique. Reconnaisant le risque d'accidents majeurs associé à l'activité pétrolière, le gouvernement considère la gestion prudente des risques par l'industrie comme une condition préalable nécessaire au développement à long terme des ressources pétrolières. À cet égard, des améliorations continues doivent être apportées aux mesures de protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement (Storting, 2011, p. 2).

En 2006 par exemple, la découverte de gisements dans un secteur très poissonneux a soulevé beaucoup d'opposition de la part de groupes environnementaux et le gouvernement, désireux de protéger l'industrie de la pêche, a imposé un moratoire sur l'exploitation pétrolière dans ce secteur, moratoire toujours maintenu par le nouveau gouvernement en place (Asselin, *Le Soleil*, 19 janvier 2014).

En dépit de l'engagement ferme exprimé par le gouvernement norvégien en faveur de la protection de l'environnement et de la lutte au changement climatique, plusieurs questions demeurent sans réponse claire en ce qui concerne la possibilité réelle de concilier développement pétrolier et protection de l'environnement. Norgaard (2006) rappelle à ce sujet qu'en dépit de sa réputation de leader en matière de protection de l'environnement, la Norvège a triplé sa production de gaz et de pétrole entre 1996 et 2006. Selon les chiffres avancés par Norgaard, le pays était en voie d'augmenter ses émissions de GES de 50% entre 1990 et 2010 alors qu'il s'était engagé en vertu du Protocole de Kyoto à limiter à 1 % la hausse de ses émissions par rapport au niveau de 1990. Selon Engen et al. (2011), la politique pétrolière norvégienne serait de plus en plus contestée en raison des enjeux environnementaux qui en découlent. L'intérêt accru du public à l'égard de ces questions pourrait être le résultat de l'attention médiatique accordée ces dernières années aux projets d'exploration énergétique dans l'Arctique et aux risques associés à l'exploitation extracôtière mis en évidence par le déversement de pétrole survenu dans le golfe du Mexique (Fidler et Noble, 2012).

À titre d'exemple, l'intensification des activités pétrolières dans la mer de Barents pose des défis majeurs en terme de sécurité et d'environnement compte tenu de la complexification des opérations extracôtières dans des conditions extrêmes comme celles de l'Arctique, sans compter les coûts exorbitants que cela implique. La réglementation environnementale très stricte imposée aux compagnies pétrolières qui s'aventurent dans cette zone très sensible sur le plan écologique, mais qui pourrait contenir jusqu'à 30 % des ressources pétrolières non découvertes du pays, et la remise en question de l'avenir des combustibles fossiles face au défi climatique font partie des enjeux qui suscitent des doutes quant à la poursuite à long terme des activités pétrolières dans ce secteur (Arbo *et al.*, 2007, p. 5-6; Hasle *et al.*, 2009). Comme le soulignent Hasle *et al.* (2009), l'exploitation pétrolière et gazière dans l'Arctique suscite la controverse et se heurte à une résistance importante des populations autochtones et des ONG, de même que du public en général, en raison de la forte charge emblématique de ce lieu, perçu comme le dernier refuge naturel à l'état sauvage. Aux yeux des opposants, la valeur inestimable

de l'Arctique et son extrême vulnérabilité justifient qu'on le préserve à tout prix des risques associés aux activités pétrolières, tels qu'un déversement majeur comme celui du Exxon Valdez survenu en 1988 au large des côtes de l'Alaska.

Norgaard (2006) constate par ailleurs un certain déni collectif des enjeux environnementaux dans les communautés rurales, et parmi les Norvégiens en général. Selon cet auteur, le fait que la prospérité économique de la Norvège soit étroitement liée à la production pétrolière incite la population à fermer les yeux sur l'enjeu climatique pour préserver les intérêts économiques du pays.

« Although in the vague and perhaps-distant future climate change may have drastic consequences for Norwegians, in the immediate sense Norwegian wealth comes directly from the production of oil, and their economy flourishes with their current level of carbon dioxide emissions. Given that Norwegian economic prosperity and way of life are intimately tied to the production of oil, denial of the issue of climate change serves to maintain Norwegian global economic interests and perpetuate global environmental injustice » (p. 365).

Dans un article paru dans le bulletin de la Direction responsable des activités pétrolières de la Norvège (Norwegian Petroleum Directorate) sur les retombées d'un nouveau projet pétrolier pour une communauté éloignée du nord de la Norvège, Rasen et Larsen (2012) rapportent les propos de jeunes étudiants de ce village qui viennent corroborer cette idée de déni collectif :

« We see that the oil is positive, it's bringing life here. Perhaps we ought to ask more questions about the industry, but we don't. There are no environmental organisations here like Friends of the Earth, just two youth parties. Nobody's against the oil industry » (p. 24).

Ce commentaire laisse sous-entendre que la rareté des groupes écologiques organisés dans les petites communautés éloignées est peut-être un facteur qui contribue à l'acceptabilité sociale des activités pétrolières. En outre, comme le soulignent Fidler et Noble (2012), les impacts biophysiques des activités extracôtières, parce qu'ils ne sont généralement pas visibles, ont souvent moins d'influence sur la perception du public. « Out-of-sight, out-of-mind » (p. 18), loin des yeux, loin du cœur.

3.3.4 Prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale sur la base d'exemples concrets de réussite

Le modèle d'encadrement des activités d'exploitation pétrolière et les conditions mises en place par la Norvège pour maximiser les retombées économiques de ce secteur, pour faire en sorte qu'elles profitent à l'ensemble de la société et pour assurer la stabilité financière à long terme du pays, forment les assises d'une forte acceptabilité sociale de cette industrie. L'expansion des projets d'exploration et d'exploitation dans le nord du pays suscite par contre des inquiétudes

en raison de la complexité accrue des opérations et de la fragilité de l'environnement en zone arctique. Les exemples qui suivent illustrent les moyens pris ou envisagés par le gouvernement et l'industrie pour répondre à ces préoccupations.

Retombées régionales / Équité et justice sociale / Partage des bénéfices

Dans un rapport de recherche commandé par StatoilHydro sur les retombées socioéconomiques attendues d'une exploitation pétrolière et gazière intensive dans la mer de Barents d'ici 2030, les auteurs insistent sur la nécessité d'impliquer les communautés locales de cette région éloignée des grands centres en tant qu'acteurs centraux dans la prise de décision et la mise en opération :

« the region must become something more than a terminal for on- and offloading of primary commodities, equipment and personnel. Without decision-making centres and core knowledge functions located in the region, the traditional periphery status will be reproduced » (Arbo *et al.*, 2007, p. 103).

La mobilisation et la participation active des acteurs locaux et de l'industrie régionale dans l'exploration, l'exploitation et le transport du gaz et du pétrole, et dans la fourniture de services associés, ainsi que les investissements requis dans la modernisation des infrastructures physiques, sociales et du savoir passent par une volonté ferme du gouvernement d'établir une réglementation environnementale stricte et un ensemble d'obligations régionales auxquelles les compagnies pétrolières devront se plier. Selon Arbo *et al.* (2007), c'est la condition à remplir pour assurer un meilleur équilibre des pouvoirs entre les grandes pétrolières et les communautés éloignées du nord. « To create a better balance, central authorities must frame the rules of the game and take decisive steps to ensure empowerment and development of the region » (*ibid.*).

Selon le directeur général adjoint du ministère du pétrole et de l'énergie de la Norvège²⁹, l'obtention de l'acceptabilité sociale doit être le fondement de toute activité industrielle reposant sur l'extraction des ressources. Tout en précisant que la tâche est loin d'être facile, il énonce trois conditions à remplir pour aller chercher l'acceptabilité sociale de ces projets : 1) la confiance en l'industrie, 2) la perspective d'en retirer des gains et, 3) le partage des bénéfices avec les communautés qui en subissent les conséquences négatives.

« The people have to trust that what the industry is doing is safe, they have to see that there's something in it for them and, last but not least, the people ... faced with the negative consequences of that activity also have to have their share of the positive benefits from the activity. [...] And achieving this acceptance is not an easy task » (Fitzpatrick, 2013).

²⁹ Selon des propos tenus en tant qu'intervenant dans un panel d'experts sur la question du permis social des exploitations pétrolières et gazières, dans le cadre de la conférence de Noia tenue à St. John's, TNL, en juin 2013 sur le thème « Sharing benefits ».

Le Plan de gestion intégrée : l'exemple du projet Goliat

La politique d'émission de licences d'exploitation relève du ministère norvégien du pétrole et de l'énergie (Lerøen, 2012), qui réalise des évaluations environnementales préliminaires et, dans certains cas, des évaluations environnementales régionales avant d'autoriser l'octroi de licences. En 2006, le Parlement norvégien a introduit le Plan de gestion intégrée, un nouveau mécanisme englobant tous les secteurs reliés aux activités extracôtières, incluant les pêches et le transport, et ayant pour but d'établir un cadre pour assurer la coexistence durable de diverses industries à l'intérieur d'une même zone extracôtière. Ce mécanisme facilite la collecte d'informations utiles à la prise de décision en amont, avant l'approbation des projets, et permet aux organes de réglementation d'établir des exigences environnementales rigoureuses fondées sur des données probantes. Pour les acteurs de l'industrie, le processus d'élaboration d'un plan de gestion intégrée est « une approche efficace pour impliquer les différentes parties prenantes et qui respecte en même temps les principes de démocratie et d'engagement auprès des parties prenantes » (Fidler et Noble, 2011, p. 15).

Selon une étude réalisée par Fidler et Noble (2011), ce plan de gestion intégrée s'est avéré très utile pour apaiser la forte controverse soulevée par le projet Goliat, le premier projet d'exploitation pétrolière prévu dans la mer de Barents. Le partage d'expertise et de connaissances entre les acteurs pour l'élaboration du plan de gestion intégrée aurait généré un apprentissage important en contribuant, selon les acteurs de l'industrie et du gouvernement, à mieux informer le public et à dissiper les perceptions erronées au sujet des impacts de l'industrie pétrolière et gazière sur l'environnement marin. Ce « processus d'apprentissage » (selon Knol, 2010) incorpore une évaluation continue et ex-post, l'échange d'information intersectorielle et la participation de comités consultatifs scientifiques externes. Dans le cas du projet Goliat, la participation du public au processus de gestion intégrée aurait notamment permis au promoteur de démontrer la cohérence de son projet et des mesures d'atténuation prévues avec les objectifs et les priorités établies au niveau stratégique dans le plan de gestion intégrée (Fidler et Noble, 2011, p. 18).

Établissement d'un partenariat avec les pêcheurs pour la mise en place d'une réponse adéquate en cas de déversement

L'intensification des activités pétrolières dans la mer de Barents suscite des inquiétudes légitimes face au risque accru de déversement dans cette zone écologique sensible. En réponse à ces préoccupations, une entente de coopération permet désormais aux pêcheurs des communautés nordiques de cette région de participer activement aux procédures d'intervention d'urgence en cas de déversement. La compagnie qui exploite le gisement Goliat au large de la côte de Hammerfest, conjointement avec Statoil et NOFO (la *Norwegian Clean Seas Association for Operating Companies*), a conclu un partenariat avec l'Association nationale des pêcheurs en vertu duquel elle engage formellement les pêcheurs à contrat pour contribuer à la planification des mesures d'urgence ainsi qu'aux interventions d'urgence et de nettoyage en mer. Parallèlement à leurs activités de pêche régulières, les pêcheurs doivent donc suivre des cours, participer à des exercices et prendre part aux opérations en cas de déversement, en plus

d'avoir certaines exigences à respecter en matière d'équipement et de disponibilité. Un des principaux arguments en faveur de ce partenariat est qu'il permet de tirer profit du savoir des pêcheurs au sujet des courants marins, de l'influence de la température et de la géographie locale, sans compter que ceux-ci peuvent être mobilisés dans un court délai en cas d'urgence. La réglementation visant à officialiser cette coopération est entrée en vigueur en 2011 (Knol et Arbo, 2014).

Comme le soulignent Knol et Arbo (2007), « l'acceptabilité est très étroitement liée au niveau de risque que les acteurs sont prêts à prendre » (2014, p. 176). Cet exemple illustre que la participation active des communautés affectées à l'atténuation des risques, en tant que partie prenante dans la protection de l'environnement aux côtés des compagnies pétrolières et à l'intérieur d'un cadre formel établi par le gouvernement, favorise l'acceptabilité sociale de l'industrie pétrolière. Ce genre d'entente a également pour effet d'atténuer la polarisation du débat entourant les conflits d'usage entre le pétrole et la pêche en permettant à l'industrie de la pêche et aux compagnies pétrolières de travailler ensemble à la poursuite d'un objectif commun. Par ailleurs, même si le niveau de risque acceptable dans l'Arctique ne fait pas consensus, Knol et Arbo (*ibid.*) soutiennent que la controverse, l'opposition et les critiques entourant l'exploitation pétrolière constituent néanmoins un excellent catalyseur pour l'amélioration de la planification en cas de désastre.

3.4 L'AUSTRALIE

3.4.1 Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures

L'Australie est un des principaux pays exportateurs de gaz naturel liquéfié (GNL) et exploite depuis le milieu des années 1990 une nouvelle source d'énergie non conventionnelle, le gaz de houille (ou CSG pour *coal seam gas*), dont l'extraction nécessite l'utilisation de méthodes semblables à celles utilisées pour le gaz de schiste. La majorité des ressources conventionnelles se trouve sur la côte nord-ouest du pays, mais les États du Queensland et de New South Wales (NSW) dans l'est possèdent d'importantes réserves de gaz de houille (Lacey et Lamont, 2014). Bien que le charbon demeure encore la principale source d'énergie utilisée dans ce pays, l'industrie du gaz de houille a connu ces dernières années une croissance fulgurante dans la transition vers une économie faible en carbone (Australian Government, 2015). Ce pays riche en ressources gazières, et dirigé par un gouvernement très favorable à l'exploitation des hydrocarbures, est donc à la recherche d'arrangements sociaux pour favoriser l'essor de cette industrie naissante. Ces arrangements passent par la négociation des inévitables compromis et concessions à faire pour gagner l'acceptabilité sociale d'une industrie qui soulève une forte opposition publique (Lacey et Lamont, 2014). L'Australie affiche aussi un intérêt marqué pour le développement de sources d'énergie alternatives, dans le contexte des préoccupations

grandissantes face au changement climatique et de la forte croissance de la demande en gaz provenant des pays émergents (Australian Government, 2015; Lacey et Lamont, 2014).

3.4.2 Facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale

Retombées socioéconomiques

Selon le Livre blanc sur l'énergie publié par le gouvernement australien en 2015, les industries reliées au secteur énergétique ont généré environ 170 000 emplois en 2013-2014 et représentaient 7 % du PIB. Les activités reliées à l'exportation du GNL dans le Queensland ont attiré à elles seules 63 milliards \$ en investissements directs, généré 30 000 emplois dans le secteur de la construction et devraient créer 12 000 emplois permanents d'ici 2020 (Australian Government, 2015). Dans une étude visant à mesurer le degré d'acceptabilité sociale de l'industrie gazière et pétrolière dans l'État de l'Australie-Occidentale, Richert *et al.* (2015) sont arrivés à la conclusion que la population reconnaît les avantages économiques générés par l'industrie et que la légitimité économique des projets surpasse généralement en importance la légitimité sociale en tant que facteur d'influence dans le processus d'obtention de l'acceptabilité sociale (p. 127). Dans une étude portant sur un vaste projet énergétique comprenant trois volets – l'exploitation de gisements de gaz de houille, une installation de liquéfaction et d'exportation du GNL et la construction d'un pipeline de 420 km – Parsons et Moffat (2014) ont également découvert que les retombées économiques, sous forme d'emplois, d'occasions d'affaires et d'investissements dans la communauté, faisaient à peu près l'unanimité parmi les participants interviewés en tant que facteurs d'acceptabilité sociale. En revanche, ces gains économiques s'accompagnent d'impacts négatifs sur les plans social et environnemental que la plupart perçoivent comme un prix inévitable à payer. Le degré d'acceptation du projet dépend alors du niveau de tolérance de chacun à l'endroit des conséquences sociales et environnementales à subir en retour des avantages économiques. Cette étude a été réalisée auprès de 37 représentants des parties prenantes, incluant les propriétaires terriens touchés par le projet ainsi que les autorités gouvernementales, les municipalités, la communauté d'affaires ainsi que le milieu associatif et communautaire.

Légitimité sociale de l'industrie / Relation de confiance

Selon Richert *et al.* (2015), la démarche d'obtention de l'acceptabilité sociale ne peut reposer uniquement sur le facteur de légitimité économique et doit viser à démontrer également la légitimité sociale de l'industrie, en tant qu'acteur digne de confiance qui peut contribuer au mieux-être de la population dans le respect des valeurs de celle-ci. L'étude réalisée par ces chercheurs a notamment permis d'établir que l'adoption de mesures de compensation écologiques pour que le développement économique n'entraîne aucune perte nette de la biodiversité marine reçoit un large appui de la population en Australie-Occidentale.

Dans une étude sur l'acceptabilité sociale d'un important projet d'exploitation gazière en construction dans le Queensland et pour lequel le gouvernement de l'État a exigé une

évaluation des impacts sociaux, Parsons et Moffat (2014) débouchent également sur des constats similaires en ce qui a trait à l'influence déterminante de la relation de confiance sur l'acceptabilité sociale. Le projet en question comprenait trois composantes – des champs gaziers, une installation de traitement et d'exportation de gaz naturel liquéfié et un pipeline de 420 km – et touchait un vaste territoire géographique englobant de nombreuses villes et communautés. Le travail des chercheurs était de contribuer au processus officiel d'évaluation des impacts et d'aller au-delà des exigences réglementaires en apportant une perspective qualitative sur les préoccupations des communautés touchées, qui touchaient principalement la sécurité de l'approvisionnement en eau, les dommages à l'environnement et les problèmes de recrutement des entreprises locales incapables de concurrencer les salaires élevés payés par l'industrie. Au terme de leur étude, les chercheurs sont arrivés à la conclusion que l'évaluation des impacts ne permet pas à elle seule de fournir toute l'information nécessaire aux communautés touchées pour se positionner sans équivoque sur l'acceptabilité ou non d'un projet, et que la qualité de la relation établie entre la compagnie gazière ou pétrolière et la communauté locale est tout aussi importante que les impacts sur le milieu pour l'obtention de l'acceptabilité sociale. La qualité de cette relation se mesure à la confiance que la compagnie inspire à la communauté et à la transparence dont elle fait preuve, ainsi qu'à la capacité perçue par les membres du public d'influencer les décisions. « [C]apacity to influence appears to form a strong dimension, alongside trust, of how stakeholders perceive their relationship with the company » (p. 280).

3.4.3 Facteurs pouvant faire obstacle à l'acceptabilité sociale

Préoccupations sociales et environnementales / Méfiance à l'endroit de l'industrie / Lacunes dans la réglementation

Les préoccupations sociales et environnementales sont ressorties dans l'étude de Parsons et Moffat (2014) comme un facteur d'influence important sur l'acceptabilité sociale. Malgré l'accueil généralement favorable de l'industrie exprimé par les diverses parties prenantes, les réponses données en entrevue témoignaient d'une certaine difficulté des participants à concilier mentalement les avantages économiques à court terme engendrés par l'industrie avec leurs préoccupations plus spécifiques sur le plan environnemental et social. Même si la plupart des gens sont prêts à accepter quelques impacts négatifs inévitables en échange de gains économiques, des doutes sont par contre soulevés quant aux réelles retombées économiques. On craint par exemple que la prospérité actuelle ne soit de courte durée; les emplois et les occasions d'affaires semblent difficiles d'accès pour la population locale; la volonté de la compagnie de s'approvisionner localement est mise en doute, et les salaires élevés payés aux travailleurs de l'industrie nuisent aux efforts de recrutement des entreprises locales, incapables de compétitionner sur ce plan avec l'industrie. La perception par la population d'un manque de respect de l'industrie à l'égard des terres et des cours d'eau, le peu de réinvestissement dans la collectivité et le manque d'information sur les impacts à long terme font partie des facteurs qui expliquent le malaise des populations locales (Parsons et Moffat, 2014).

D'après les conclusions tirées d'un rapport du *Australian Council of Learned Academies (ACOLA)* sur l'exploitation des ressources gazières non conventionnelles en Australie, et du gaz de schiste en particulier, « il est urgent de comprendre les impacts potentiels de cette industrie naissante sur les plans social, environnemental et autres, et de réglementer cette industrie de manière efficace et transparente en vue de minimiser ou de prévenir les impacts négatifs si l'on veut aller chercher une acceptabilité sociale, et la maintenir » (Cook *et al.*, 2013, p. 14; traduction libre).

Mouvements organisés d'opposition citoyenne / attentes déçues des acteurs

L'Australie a une longue histoire de mouvements d'opposition citoyenne à des projets de développement sur la base de préoccupations environnementales et sociales, et plusieurs de ces projets (barrage hydroélectrique, exploitation forestière, exploitation minière, mines d'uranium) ont été bloqués faute d'acceptabilité sociale. L'industrie du gaz de houille fait face à plusieurs mouvements d'opposition organisés, tels que *Lock the Gate* (Fermez les portes), un réseau national formé de propriétaires dont les terres sont convoitées pour le forage de puits et qui milite contre cette industrie, ainsi que *CSG Free Northern Rivers*, *Save Liverpool Plains* et *Stop CSG Illawarra*. Les projets de développement du gaz de houille, qui représentent une menace potentielle pour la nappe d'eau souterraine et les aquifères et pour l'avenir de l'industrie agricole en raison des risques environnementaux associés à la fracturation hydraulique, soulèvent une vive inquiétude au sein de la population civile (Lacey et Lamont, 2014). Cette forte opposition populaire aurait affaibli l'acceptabilité sociale dont l'industrie a pourtant absolument besoin pour assurer la poursuite et l'expansion de ses activités à plus long terme (Cook *et al.*, 2013; Gluyas, 16 septembre 2013).

Contrairement à d'autres projets, l'opposition citoyenne a débordé les limites du territoire directement touché et a donné lieu à la formation d'un vaste réseau coordonné de groupes d'action citoyenne à l'échelle régionale et nationale. Cette opposition serait alimentée, selon Lacey et Lamont (2014), par le manque de considération à l'égard des besoins et des revendications de la population locale, et par le sentiment que la position du gouvernement n'est pas représentative des préoccupations des citoyens. Un article d'opinion paru dans le quotidien *The Australian* vient corroborer cette observation. Selon Lyndon Schneiders, directeur national de la *Wilderness Society* (Société de protection de la nature), le gouvernement du Queensland aurait cédé au développement pétrolier et gazier une région icônique du pays reconnue pour sa valeur environnementale (Channel Country et Lake Eyre) en dépit des objections soulevées par le public et les groupes de la société civile, et sans connaître tous les impacts environnementaux des techniques de fracturation hydraulique. Selon Schneiders, la décision du gouvernement d'accélérer le développement de cette industrie naissante avant d'avoir mis en place les politiques et la réglementation nécessaires pourrait en bout de ligne mettre en péril l'avenir de cette industrie, qui fait maintenant face à un puissant mouvement d'opposition de tous les coins du pays.

« The industry and its supporters in government did not answer the concerns raised by scientists, landowners, other sectors and environmentalists. [...] And now they complain

when confronted by the bitter harvest of their past actions as a broad-based alliance of concerned and radicalised landholders and community leaders rails against them throughout regional Australia: from central Queensland, through northern NSW, up to the Fitzroy River region of the Kimberley, out to the million wild acres of the Pilliga Forest and now across the Channel Country. [...] Trashing the local community and ignoring genuine environmental concerns is very risky business indeed and one that APPEA [Australian Petroleum Production and Exploration Association] may regret in the not too distant future » (Schneiders, 3 août 2013).

Conflits d'usage : l'enjeu de la protection de l'eau

Les quantités d'eau considérables utilisées pour l'exploration et la production du gaz de houille suscitent beaucoup d'inquiétude parmi les Australiens, qui craignent un tarissement des réserves d'eau souterraine et des conséquences néfastes sur la nappe aquifère, tels que les risques de contamination (Productivity Commission, 2015, p. 86). L'Australie est un continent caractérisé par un climat sec et la protection de la nappe d'eau souterraine est cruciale pour l'agriculture, la consommation domestique et les besoins en milieu urbain. Selon Lacey et Lamont (2014), le défi réside dans la recherche d'un équilibre entre les biens collectifs à caractère social tels que la sécurité énergétique, la croissance économique, les utilisations du sol et les valeurs démocratiques, et les biens communs liés à la préservation de l'environnement, tels que la réduction des émissions de CO² et la sécurité des réserves en eau.

Dans l'État du Queensland, les communautés locales, bien que généralement favorables à l'industrie, ont le sentiment que le gouvernement a donné le feu vert à l'exploitation du gaz de houille sans avoir en main toute l'information sur les risques potentiels et les impacts à long terme (pour les générations futures) sur la ressource en eau. Le sentiment général dans cette région du pays est que le gouvernement a pris une décision précipitée, fondée sur une information insuffisante, qui alimente l'incertitude, l'inquiétude et la méfiance. Autrement dit, la population demande au gouvernement d'adopter une approche plus prudente fondée sur des recherches exhaustives avant de donner son aval à l'industrie (Parsons et Moffat, 2014). Dans le New South Wales, le gouvernement a imposé un moratoire sur l'attribution de nouveaux permis d'exploration et sur la production de gaz de houille dans les sites de captation de l'eau en attendant l'adoption d'un nouveau cadre stratégique sur cette question (Productivity Commission, 2015).

Difficulté d'accès à l'information et faible possibilité de participation du public

L'inadéquation entre l'intensité du développement du gaz de houille dans le Queensland et le manque d'information et de consultation du public a aussi été pointé du doigt dans la presse comme un facteur clé du fort mouvement d'opposition citoyenne à l'égard de l'industrie dans cet État. Selon un article d'opinion paru en octobre 2013, le manque d'information au sujet des impacts de l'industrie du gaz de houille sur les communautés locales a entraîné une méfiance profonde à l'égard de l'industrie dans le Queensland, méfiance qui s'est exprimée par une

résistance organisée, du lobbying politique, des reportages dans les médias et des actions directes. Quatre conditions sont jugées essentielles pour surmonter cette méfiance et faire en sorte que les acteurs de l'industrie gazière dans les États du NSW et de Victoria obtiennent le permis social dont ils ont besoin pour exploiter cette ressource non conventionnelle sur une grande échelle. Ces conditions sont les suivantes : 1) fournir une garantie raisonnable que l'extraction du gaz ne causera pas de dommages environnementaux à long terme; 2) maintenir une communication franche et honnête avec les communautés locales pour convaincre celles-ci que l'industrie peut mener ses activités sans nuire à l'environnement; 3) donner l'assurance aux communautés qu'en cas d'impacts sociaux et économiques liés aux projets, des mesures correctrices seront rapidement mises en oeuvre; et 4) faire la preuve des bénéfices nets à retirer des projets pour les communautés vivant à proximité des sites d'extraction, mis à part l'absence de dommages à l'environnement (King, 3 octobre 2013).

3.4.4 Prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale sur la base d'exemples concrets de réussite

L'établissement d'un lien de confiance fondé sur la transparence, l'accès à l'information, la réceptivité aux préoccupations des citoyens et l'inclusion des parties prenantes dans les mécanismes de gouvernance apparaissent comme des facteurs clés de l'acceptabilité sociale de l'industrie gazière en Australie. Selon le rapport de l'ACOLA (2015) sur l'exploitation des ressources gazières non conventionnelles, l'Australie a tiré des leçons de la forte opposition suscitée par l'industrie du gaz de houille et a récemment mis en place des pratiques améliorées en matière d'évaluation des impacts ainsi que des initiatives favorisant une plus grande inclusion des parties prenantes, comme en font foi les exemples qui suivent.

Établissement de principes d'engagement des parties prenantes

L'Australie reconnaît que le processus d'évaluation des impacts sociaux de toute industrie extractive, pour être valable et utile, doit être entrepris en étroite collaboration avec les communautés touchées. C'est dans cet objectif qu'une attention considérable a été accordée à l'établissement de principes d'engagement avec les communautés et les parties prenantes qui sont destinés aux gouvernements fédéral et régionaux ainsi qu'aux organismes représentant l'industrie (Parsons et Moffat, 2014). Les cinq principes d'engagement que ces organismes s'engagent à respecter en vertu du document préparé par le Conseil ministériel australien sur les ressources minières et pétrolières (MCMPR, 2005), sont les suivants :

1. Communication : Transmission d'une information claire, exacte et pertinente, en temps opportun, dans le cadre d'une communication bilatérale
2. Transparence : Explication claire des objectifs du projet et du processus décisionnel, établissement des limites du processus d'engagement, identification des objectifs de la communauté et des parties prenantes, production de rapports sur le résultat des démarches

3. Collaboration : Recherche de retombées mutuellement bénéfiques par la collaboration et le partage d'expertise entre l'industrie, les gouvernements et les communautés touchées
4. Inclusion : Identification des parties prenantes, définition des enjeux majeurs pour la communauté touchée, compréhension et respect des valeurs, intérêts, préoccupations et aspirations de la communauté, et inclusion de la communauté et des parties prenantes le plus tôt possible et tout au long du processus
5. Intégrité : Instauration de règles de conduite propres à bâtir la confiance et le respect mutuels.

Dans la pratique cependant, ces principes en faveur de l'engagement des communautés seraient loin de donner les résultats escomptés et de placer les parties prenantes de la communauté au cœur du processus d'évaluation des impacts, selon Parsons et Moffat (2014). C'est notamment le cas lorsqu'il est question de rendre compte des effets cumulatifs de plusieurs projets exploités simultanément dans une même région et en cas de changement pendant le cycle de vie d'un projet.

Mode de résolution des conflits d'usage : The GasFields Commission

La croissance rapide de l'industrie gazière dans le Queensland et son empiètement progressif sur des terres privées ont engendré des conflits d'usage avec les propriétaires des terres sur lesquelles se déroulent les activités, et avec les communautés qui doivent composer avec les effets de l'industrie sur l'économie, les infrastructures, le tissu social et l'environnement. Certaines mesures compensatoires ont été intégrées dans la législation afin de dédommager les propriétaires fonciers pour les coûts engagés dans la négociation des droits d'accès et la diminution de la valeur de leur propriété, mais ces mesures sont jugées insuffisantes. Aucune mesure de compensation n'est cependant prévue dans la loi en cas d'impacts négatifs sur la communauté.

En juillet 2013, un organisme indépendant, *The GasFields Commission*, a été créé en vertu d'une loi pour gérer et faciliter la coexistence des propriétaires en milieu rural, des communautés régionales et de l'industrie gazière continentale. Cette commission a notamment pour rôle de formuler des recommandations au gouvernement en ce qui concerne les pratiques exemplaires en matière de réglementation et les modifications à apporter à la réglementation existante, de donner son avis au gouvernement sur les possibilités de coexistence des différents acteurs dans des secteurs donnés, de convoquer les parties en vue de régler des litiges, de recueillir de l'information et de publier du matériel éducatif (Productivity Commission, 2015, p. 84). Cet organisme est composé de six commissaires nommés pour représenter les intérêts d'une variété d'acteurs, dont les propriétaires, le milieu communautaire et des affaires, l'administration locale, l'industrie, les acteurs préoccupés par la protection de l'eau et la communauté scientifique. Bien que très récent, ce nouveau mécanisme de gouvernance s'annonce prometteur et pourrait devenir un modèle à répéter dans d'autres régions propices à l'exploitation à grande échelle des gaz non conventionnels (ACOLA, 2013).

La concertation et la participation publique en amont comme facteurs d'acceptabilité sociale du développement du gaz de houille

Une autre étude, menée par Lacey et Lamont (2014), avait pour objet de comparer des démarches adoptées par le Queensland et le New South Wales (NSW) pour obtenir l'acceptabilité sociale des projets de développement du gaz de houille. Cette étude illustre l'utilité d'établir un contrat social fondé sur le consentement et la justice procédurale pour fournir un encadrement éthique aux relations entre les compagnies gazières et les communautés touchées.

La démarche adoptée dans le Queensland

Le gouvernement du Queensland a choisi une approche fondée sur le consentement des parties, qui consiste à signer une entente légale avec les propriétaires terriens individuels en vertu de laquelle la compagnie négocie avec chaque propriétaire les conditions d'accès à sa propriété pour procéder aux activités d'exploration et d'exploitation. La légitimité de la décision du gouvernement du Queensland de donner le feu vert à l'industrie repose sur l'obtention de l'accord de plus de 4 000 propriétaires terriens. Le gouvernement du Queensland se pose en ardent partisan de l'industrie, qu'il décrit comme « une occasion unique dans une génération » qui va créer des emplois, assurer la sécurité énergétique du pays et contribuer à la prospérité à long terme de tous les citoyens (p. 836). L'industrie se développe à vitesse grand V : d'une dizaine de puits dans les années 1990, on devrait atteindre un objectif de 20 000 à 40 000 puits au cours des décennies à venir, un pipeline de plus de 4 000 km a été construit pour le transport du gaz, trois projets majeurs d'exportation sont en chantier et 5 autres projets sont à l'étude.

Selon les résultats de l'étude de Lacey et Lamont (*ibid.*), l'approche du consentement des parties utilisée par le Queensland peut faire avancer les projets à court terme, mais ne permet pas pour autant de conclure à l'acceptabilité sociale de l'industrie et pourrait poser problème à plus long terme, selon l'évolution de la situation. De plus, si les arrangements sont conclus à la hâte et sans processus jugé raisonnablement équitable par toutes les parties en cause, il y a un risque d'intensification de l'opposition citoyenne.

La démarche utilisée dans le New South Wales

Le NSW a opté pour une approche fondée sur la justice procédurale en décidant de mener un examen indépendant de l'industrie dans le but de solliciter le point de vue des citoyens, des experts et autres parties prenantes en vue de trouver des solutions aux enjeux litigieux soulevés dans le débat entourant cette industrie avant de se lancer dans le développement à grande échelle.

Les réserves de gaz en NSW sont plus modestes et l'industrie y est moins bien établie même si des projets d'extraction commerciale de moindre envergure sont en place depuis plus de dix ans. Le gouvernement de cet État a cependant imposé un certain nombre de restrictions importantes à l'industrie, telles que l'interdiction permanente d'utiliser certains additifs, des moratoires et des zones d'exclusion, ainsi que la protection de grappes industrielles cruciales comme l'élevage de chevaux et la production vinicole. Ces restrictions, reconnues pour être les

plus rigoureuses au pays, ont été mises en place par le gouvernement en réponse aux préoccupations exprimées par la population. Les compagnies gazières ont réagi en criant au « désastre » pour l'avenir de l'industrie et en invoquant la mise en péril de la sécurité énergétique de l'État (p. 837). Le gouvernement a malgré tout suspendu le développement à grande échelle de l'industrie le temps de procéder à une évaluation indépendante des activités de l'industrie dans cet État.

L'évaluation réalisée dans le NSW consiste à établir des données de référence complètes en matière d'environnement avant l'approbation de projets d'envergure et à commander des études sur les droits des propriétaires et les modèles de dédommagement, ainsi que sur les risques potentiels pour la santé. Une des premières conclusions de cette étude est que le gouvernement doit gagner la confiance de ses citoyens à l'égard de sa capacité de gérer, de surveiller et de réguler l'industrie. Cette approche reflète une volonté d'aller chercher l'acceptabilité sociale par une approche fondée sur la justice procédurale, c'est-à-dire que même si les parties ont des points de vue divergents au départ, le processus lui-même peut aider à déterminer une solution juste et acceptable. Comme le soulignent Lacey et Lamont (2014, p. 838), « même si cette approche ralentit le rythme de développement au risque de perdre des joueurs – certaines compagnies ayant annulé leur participation financière dans des projets de gaz de houille dans le NSW – elle offre des avantages à plus long terme en donnant aux citoyens le sentiment que leurs préoccupations ont été entendues et prises en considération. Ce résultat découle du choix fait par le gouvernement du NSW d'adopter une approche dont le but est d'arriver à une solution juste à partir d'une position de désaccord et d'opposition » (traduction libre).

En conclusion, cette étude met en évidence les résultats contrastés de deux processus décisionnels différents, soit une approche à plus courte vue et limitée à un nombre restreint d'intervenants dans le but d'accélérer le développement gazier dans le Queensland, et une approche plus inclusive et plus prudente visant à obtenir un appui durable de l'industrie. Selon l'approche préconisée par le Queensland, le processus décisionnel repose entre les mains de l'industrie et du gouvernement, en tant que représentant de la population de l'État, et les discussions à l'échelle locale visent surtout à conclure des ententes individuelles avec les propriétaires pour avoir accès à leur propriété, ce qui ne se traduit pas automatiquement par un appui général de la communauté à l'égard du projet. Dans l'État du New South Wales, en revanche, on constate une certaine volonté d'aller chercher l'appui de la collectivité en général, dans le but peut-être d'assurer le soutien à long terme de l'industrie sur le plan social et politique (Lacey et Lamont, 2014, p. 838).

3.5 LES ÉTATS-UNIS

3.5.1 Portrait général du contexte d'exploitation des hydrocarbures

Aux États-Unis, les types et les modes d'exploitation des hydrocarbures, ainsi que l'acceptabilité sociale de cette industrie, diffèrent grandement d'un État à l'autre, et les pages qui suivent n'en présentent qu'un aperçu très limité à partir de l'examen de quelques cas contrastés qui ont trouvé écho dans la littérature.

Les États-Unis sont un important pays producteur de pétrole, de gaz naturel et de charbon, qui sont les trois principaux combustibles fossiles utilisés pour répondre aux besoins énergétiques du pays. En 2014, le gaz naturel comptait pour 31 % de la production énergétique du pays, alors que le pétrole et le charbon représentaient respectivement 26 % et 24 % de la production. L'amélioration des techniques d'extraction du gaz de schiste ces dernières années a permis d'enregistrer en 2014 des niveaux de production de gaz naturel jamais atteints auparavant. La production de pétrole brut est elle aussi en croissance depuis 2010, après avoir connu un déclin depuis le pic atteint en 1970, en raison de l'utilisation accrue des techniques de forage horizontal et de fracturation hydraulique, notamment dans le Dakota du Nord et au Texas (U.S. EIA, 2015).

Le pays, devenu en 2015 le plus grand producteur mondial de pétrole devant la Russie et l'Arabie saoudite grâce au pétrole de schiste, est actuellement en situation de boom énergétique et extrait maintenant plus de pétrole qu'il en importe de l'étranger. Ce boom énergétique génère aussi de nouveaux emplois et contribue à la reprise économique (La Presse, 10 juin 2015; Jopson, 9 mai 2014). Mentionnons enfin que le régime d'exploitation des ressources du sous-sol des États-Unis a ceci de particulier qu'il s'agit d'un système individualiste selon lequel les propriétaires de terrain sont *de facto* considérés comme les propriétaires des ressources du sous-sol (McGowan, 2014; Willow, 2015).

3.5.2 Acceptabilité sociale et conflits de valeurs : l'exploitation du gaz de schiste en Ohio

La production de gaz de schiste est un secteur d'activité très récent aux États-Unis, qui a commencé à une petite échelle au début des années 2000, mais qui a connu une croissance fulgurante par la suite, passant de moins de 2 % de la production totale de gaz dans ce pays en 2000 à presque 30 % en 2011. Selon les partisans de cette forme d'énergie, le gaz de schiste contribuerait sensiblement à la réduction des GES en tant que source alternative d'électricité en remplacement du charbon, en plus de stimuler l'économie américaine. L'intensification du développement du gaz de schiste aux États-Unis a aussi suscité des craintes de plus en plus importantes concernant notamment les impacts de cette industrie sur l'environnement, la santé

et la sécurité. Les risques de contamination de l'eau, en particulier, constituent une grande source d'inquiétude au sein des communautés directement touchées, de même que les répercussions possibles sur l'utilisation du sol en cas d'accident (McGowan, 2014).

Une étude menée par Anna Willow (2015) à partir d'entrevues semi-dirigées auprès d'une trentaine de résidents de l'Ohio met en lumière les divergences de vue entre, d'une part, les partisans du gaz de schiste, plus particulièrement les acteurs de l'industrie et l'État, et d'autre part, les citoyens préoccupés par le développement du gaz de schiste. Ces divergences seraient fondées sur des visions totalement opposées du « bien-être collectif ». Pour les uns, la notion de bien-être est étroitement associée à la croissance économique, alors que pour les autres, le bien-être correspond à une vision beaucoup plus holistique qui englobe la santé, la qualité de vie et la protection de l'environnement. Selon Willow (*ibid.*), la promotion de l'industrie du gaz de schiste est fondée sur une interprétation du bien-être humain en termes financiers et se concentre principalement sur les bénéfices pour la communauté d'un point de vue économique (en particulier la création d'emplois et les retombées économiques), alors que les préoccupations relatives à la sécurité et à la protection de l'environnement sont minimisées.

Pour les résidents de l'Ohio ayant participé à cette étude, les facteurs jugés essentiels au bien-être sont la santé et la possibilité de léguer un monde meilleur à leurs enfants d'un point de vue social et environnemental. Or les personnes opposées à l'exploitation du gaz de schiste se sentent dépossédées par l'industrie et expriment un sentiment d'incertitude face à l'avenir. Beaucoup de citoyens inquiets ont fait remarquer que les gains économiques – réels ou perçus – étaient le seul avantage associé à l'extraction du gaz de schiste. Certains vont jusqu'à mettre en doute la concrétisation de ces gains économiques, ou craignent qu'ils ne soient que de courte durée, alors que ceux qui croient au potentiel économique généré par l'industrie pensent tout de même que ces retombées sont moins importantes pour le bien-être des personnes, des familles et de la communauté que les éléments non économiques qui risquent d'être compromis en cours de route. De l'avis de plusieurs, ces avantages, en plus d'être répartis de façon inéquitable, ne font pas le poids face aux nombreuses et sérieuses conséquences néfastes qui en découlent. Bref, les seules personnes en faveur de l'industrie seraient celles qui en retirent un bénéfice économique direct.

Comme le rappelle McGowan (2014, p. 45) à ce sujet, alors que dans la plupart des pays les ressources du sous-sol appartiennent à l'État, il existe aux États-Unis un principe fondamental reconnu par la loi et selon lequel quiconque possède la terre possède aussi tout ce qu'elle contient, du centre de la terre jusqu'au ciel (« whoever owns the land owns the property all the way to heaven and all the way to the centre of the earth »). Selon cet auteur, ce principe constitue peut-être le facteur ayant le plus contribué au développement du gaz de schiste aux États-Unis en raison des perspectives de revenus intéressantes qu'il représentait pour les propriétaires terriens autorisés à toucher des redevances de l'extraction des ressources enfouies dans le sous-sol de leur propriété.

« Given the prospect of significant income resulting from successful development, landowners have in most cases been willing to allow companies to lease the land and engage in exploration and extraction » (*ibid.*).

Willow (2015) mentionne par ailleurs que cette divergence de vision du bien-être de la société entre partisans et opposants de l'industrie du gaz de schiste a également été observée en Pennsylvanie et en Australie. Une étude portant sur l'exploitation du gaz de houille dans le Queensland en Australie est arrivée aux mêmes constats. Selon la documentation produite par l'industrie et le gouvernement du Queensland, c'est sur la base du seul facteur des retombées économiques attendues que devraient être fondées les décisions de permettre ou pas le développement de l'industrie ainsi que le choix du moment et du lieu. Pour les membres du groupe d'opposants *Lock the Gate*, ce sont les préoccupations relatives à la santé, à la préservation de la qualité des aliments et du sol, et à la protection des terres qui devraient guider les décisions concernant l'extraction des ressources (Mercer *et al.*, 2014, cité par Willow, 2015)

Selon les conclusions tirées par Willow, les compagnies gazières et pétrolières réussissent à obtenir le permis social dont elles ont besoin pour poursuivre leurs activités en contrôlant le discours sur la fracturation hydraulique de façon à mettre de l'avant les avantages économiques, et à discréditer les « arguments irrationnels des environnementalistes et des radicaux » (Willow, 2015, p. 15). McGowan (2014) mentionne pour sa part qu'en dépit des inquiétudes croissantes à l'égard des risques associés à la filière du gaz de schiste et de l'émergence de mouvements de protestation à l'échelle locale et nationale dans le but d'amener les autorités à encadrer plus sévèrement cette industrie, les bénéfices économiques immédiats continuent de faire pencher la balance en faveur du développement du gaz de schiste dans les politiques et la réglementation mises en place aux États-Unis.

3.5.3 L'acceptabilité sociale de l'exploitation pétrolière : l'influence des facteurs liés au milieu d'accueil en Californie et en Louisiane

Ces deux États producteurs de pétrole extracôtier ont été analysés par Gramling et Freudenburg (2006) en tant qu'exemples diamétralement opposés d'acceptabilité sociale de l'exploitation pétrolière. Alors que les habitants du sud de la Louisiane cohabitent harmonieusement avec l'industrie pétrolière et en tirent une fierté, les Californiens du Nord percevraient celle-ci comme une menace et une intrusion hostile. Ces divergences d'attitudes s'expliquent selon les auteurs par les conditions historiques, biophysiques et socioéconomiques propres au milieu.

D'un point de vue historique, le développement de l'industrie pétrolière dans les marais côtiers de la Louisiane s'est avéré dès le début tout à fait compatible avec l'industrie traditionnelle de la pêche et même complémentaire à celle-ci. Les premières compagnies pétrolières à s'aventurer dans cet environnement étranger dans les années 1940 ont en effet tiré profit de l'expertise

développée par les pêcheurs dans ces milieux côtiers difficiles d'accès et ont embauché un certain nombre de pêcheurs pour le transport des travailleurs et du matériel, et même comme membres d'équipage. En plus de tirer un revenu supplémentaire de ces activités, les pêcheurs embauchés pour travailler sur les plateformes de forage selon un horaire de travail comprimé pouvaient profiter de leur congé prolongé à terre pour reprendre leur occupation traditionnelle, et ainsi maintenir leur bateau, leur équipement et leurs connaissances advenant un effondrement du secteur pétrolier. L'installation graduelle de l'industrie pétrolière en Louisiane et son développement en tant que produit de l'innovation locale est un autre facteur ayant contribué à l'appropriation et au sentiment de fierté des Louisianais à l'égard de l'industrie. À l'opposé, l'arrivée subite d'une première plateforme de forage en Californie à la fin des années 1960, une période marquée par l'émergence des préoccupations environnementales, a été perçue par la population locale comme une intrusion et une menace pour les plages environnantes. En dépit de la vive opposition citoyenne, le gouvernement Nixon a donné le feu vert à d'autres projets situés à quelques kilomètres seulement des plages de Summerland et de Montecito. Peu de temps après, le déversement de pétrole de Santa Barbara donnait raison aux citoyens inquiets, dont l'opposition à l'exploitation pétrolière n'a fait que s'intensifier par la suite.

Certains facteurs biophysiques, et plus particulièrement la géomorphologie côtière, expliquent aussi les divergences de points de vue entre Louisianais et Californiens. En Louisiane, la côte est à peu près inaccessible par la route et inhabitée en raison de la large bande de marais côtiers pratiquement impénétrable qui sépare les secteurs habités de la mer. Elle n'a donc que peu de valeur aux yeux de la population locale, d'autant plus que l'eau est généralement brouillée à cet endroit et que les plages présentent peu d'intérêt en raison du relief plat et de la faible énergie des vagues. De plus, le relief en pente très douce des fonds marins permet aux bateaux de pêche de cohabiter sans problème avec les installations de forage, la présence de celles-ci constituant même un avantage en favorisant la pêche de certaines espèces de poisson à qui elles servent d'habitat. En Californie, au contraire, la côte est perçue comme un bien public de grande valeur, un objet de beauté et une source de divertissement populaire. La puissance des vagues qui déferlent sur la côte fait partie du paysage quotidien des gens, un paysage dont ils sont très fiers et qu'ils aiment observer. En outre, la pente plus abrupte et le relief très accentué des fonds marins limite la superficie disponible pour les activités commerciales, de sorte que la présence d'activités pétrolières a un impact majeur sur la pêche côtière.

Enfin, du point de vue socioéconomique, la population de la Louisiane, qui vivait d'activités extractives bien avant l'exploitation du pétrole, était tout naturellement favorable à l'arrivée d'une nouvelle industrie extractive. En Californie, où la population vivant de l'extraction des ressources côtières est peu nombreuse et en déclin, c'est la protection de l'environnement qui revêt une importance économique indéniable en raison du tourisme et d'autres types d'activités économiques d'importance majeure qui cherchent à s'installer dans des endroits très prisés pour leur valeur environnementale. La qualité de l'environnement constitue donc un atout économique de taille et une valeur prédominante en Californie. Comme le confirment Vodden

et al. (2002), « the impact of a potential oil spill on recreation and tourism is a major concern in California, with some recreation groups voicing opposition to new oil development ».

La mise en parallèle des deux contextes illustre bien l'insertion harmonieuse de l'industrie pétrolière en Louisiane, d'une part, et l'important conflit d'usages engendré par la présence de cette industrie en Californie, d'autre part. La différence d'attitudes à l'égard de l'exploitation pétrolière en mer apparaît ici comme une résultante de l'interaction de l'industrie avec le milieu, en fonction des préoccupations et des valeurs dominantes dans chacun. Cette étude comparative débouche sur la conclusion que, peu importe le milieu d'accueil, l'appui à l'exploitation des hydrocarbures repose principalement sur des arguments économiques alors que l'opposition à cette forme de développement relève surtout de préoccupations environnementales. Il importe par contre de reconnaître dans ce cas que les arguments avancés par les opposants ne sont pas que des préoccupations cosmétiques, car les autres activités préférées par la population locale pour le développement des régions côtières, comme la pêche et l'industrie touristique par exemple, peuvent elles aussi générer des retombées économiques importantes.

« To the extent to which there are shared characteristics across locations, most of the main reasons for supporting oil developments in a given locality are economic ones, and most of the reasons for opposing the same developments are environmental ones. [...] Rather than being 'merely' a matter of esthetics, many of the other activities that local residents may prefer to see in coastal regions, ranging from fishing to high-value homebuilding, can also be quite important economically » (Gramling et Freudenburg, 2006, p. 457).

3.5.4 L'influence du cadre législatif et réglementaire sur l'acceptabilité sociale de l'industrie gazière et pétrolière : le cas du Maryland

Tel que discuté précédemment, le développement du gaz de schiste est très controversé en raison des impacts que cette industrie pourrait avoir sur l'environnement, la santé et la sécurité des communautés où elle est implantée (McGowan, 2014; Willow, 2015). Le développement rapide de cette ressource a été encouragé, comme le souligne McGowan (2014), par « l'adoption d'un cadre politique et réglementaire favorable à l'industrie » (p. 45; traduction). En particulier, l'industrie a bénéficié de crédits de taxes, de subventions à la recherche et au développement et d'un soutien gouvernemental tout au long de la phase de démarrage de l'industrie dans les années 1980 et 1990. Les préoccupations croissantes au sujet des risques pour la santé et l'environnement associés à l'exploitation du gaz de schiste ont donné lieu à des revendications en faveur d'une réglementation plus sévère de la part des groupes de citoyens touchés, à l'échelle locale et nationale (*ibid.*). Le pouvoir de réglementation de l'industrie gazière et pétrolière incombe cependant principalement aux gouvernements à l'échelle de l'État (Jopson, 9 mai 2014), qui ont essuyé des critiques importantes à cet égard au cours des

dernières années. En réponse aux revendications du public, certains États ont affirmé que les règles existantes étaient suffisantes, alors que d'autres ont choisi de resserrer les règles ou de suspendre le développement (McGowan, 2014). Selon ce que rapportait le *Financial Times*, les sites de forage du Colorado jusqu'à la Pennsylvania continuent d'alimenter l'inquiétude du public en raison des risques de contamination de l'eau par des fuites dans les puits, de la réticence de l'industrie à dévoiler la liste des produits chimiques utilisés pour la fracturation et de la pollution de l'air causée par le smog. Comme le déclarait le président du Fonds pour la défense de l'environnement dans cet article : « Many Americans have lost confidence in shale gas development, and strong regulations are needed if the industry is to preserve its social licence to operate » (Jopson, 9 mai 2014).

L'État du Maryland s'est récemment doté d'un nouveau cadre réglementaire autorisant la fracturation hydraulique dans le shale de Marcellus à la condition que les producteurs de gaz naturel se conforment à certaines dispositions visant à limiter les risques de contamination de l'eau et de pollution de l'air. Cette réglementation découle de l'initiative sur la fracturation sécuritaire du shale de Marcellus (*Marcellus Shale Safe Drilling Initiative*) lancée par le gouverneur de l'État en 2011 afin de « permettre aux habitants du Maryland de profiter des bénéfices économiques associés à cette industrie tout en mettant en place les pratiques les plus avancées et les plus complètes pour assurer le plus haut niveau de protection qui soit à la population » (UOGR, 10 février 2015; traduction libre). Cette initiative, administrée conjointement par le ministère de l'Environnement et le ministère des Ressources naturelles, a été créée dans le but d'aider les responsables de l'élaboration des règlements et politiques de l'État du Maryland à « déterminer si et comment l'extraction de gaz à partir du shale de Marcellus dans le Maryland pouvait se faire sans exposer la santé publique, la sécurité, l'environnement et les ressources naturelles à des risques inacceptables » (Maryland Department of Environment and Maryland Department of Natural Resources, 2014, p. 1; traduction libre).

Cette initiative a donné lieu à une vaste étude en trois phases réalisée conjointement par les deux ministères concernés et une commission consultative formée de représentants de la communauté scientifique, de l'industrie gazière, du milieu des affaires, du secteur agricole, des organisations environnementales, du gouvernement et de citoyens. Les travaux menés dans le cadre de cette étude ont porté sur un très large éventail de sujets, incluant l'utilité d'enchâsser dans une loi les sources de revenu à tirer de cette exploitation et les normes à établir en matière de responsabilité en cas de dommages, les meilleures pratiques recommandées pour tous les aspects liés à l'exploration et à l'exploitation du gaz de schiste, les risques de pollution de l'air et de l'eau, ainsi que les effets cumulatifs sur les ressources naturelles et l'environnement (Maryland Department of Environment and Maryland Department of Natural Resources, 2014; UOGR, 10 février 2015). Le rapport final contenait des recommandations sur l'ensemble des aspects étudiés. Le rapport arrive à la conclusion que « l'adoption des meilleures pratiques ainsi que des mesures rigoureuses de suivi, d'inspection et de mise en application peuvent réduire les risques à des niveaux acceptables, mais ne peuvent pas éliminer complètement tous les

risques » (Maryland Department of Environment and Maryland Department of Natural Resources, 2014, p. 2; traduction libre), d'où l'importance de revoir périodiquement la réglementation pour y intégrer les plus récentes meilleures pratiques

La sécurité du transport de pétrole est un autre sujet d'inquiétude important au Maryland. En réponse aux préoccupations du public, le gouvernement de l'État s'est doté de programmes de contrôle de la pollution causée par le pétrole pour assurer la protection des personnes et de l'environnement. Le Maryland a entre autres créé deux fonds gouvernementaux pour financer les travaux de nettoyage des déversements et les dommages à l'environnement (The Maryland Oil Disaster Containment, Clean-Up and Contingency Fund ou Fonds pétrolier) et pour dédommager les propriétaires touchés (The Oil Contaminated Site Environmental Cleanup Fund ou Fonds de dédommagement). Les revenus versés dans le Fonds pétrolier proviennent des droits par baril payé à l'État par les détenteurs de permis pour chaque baril de pétrole transporté ainsi que des amendes payées en cas d'infraction au règlement relatif à la pollution par le pétrole (MDE, 2013).

CONCLUSION : UNE ANALYSE TRANSVERSALE SUR LES ENSEIGNEMENTS POUR LE QUÉBEC

Cette partie de l'étude avait pour but d'examiner la question de l'acceptabilité sociale du développement des hydrocarbures dans certains pays ou certaines provinces canadiennes où cette industrie reçoit un accueil généralement favorable du public. L'examen de ces cas hors Québec portait plus particulièrement sur la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale en vue de tirer des enseignements utiles pour le Québec en ce qui concerne les modes de participation publique, de concertation et de gouvernance territoriale en matière de planification, d'aménagement du territoire et de gestion intégrée des ressources.

Pour répondre à cet objectif, nous avons identifié cinq cas susceptibles d'apporter des réponses à notre questionnement, c'est-à-dire l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, la Norvège, l'Australie et les États-Unis. Pour chacun des cas étudiés, nous avons dressé un portrait sommaire du contexte d'exploitation des hydrocarbures, incluant des éléments d'information sur la structure de gouvernance et les principaux acteurs, dans le but d'offrir un contexte permettant de mieux comprendre les dynamiques entourant l'acceptabilité sociale. Partant de ce portrait général, nous avons ensuite cerné les principaux facteurs ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale ainsi que les facteurs ou enjeux pouvant y faire obstacle. La présentation de chaque cas se terminait par un survol de quelques mesures ou initiatives illustrant comment les facteurs d'acceptabilité sociale sont pris en compte, dans l'objectif de fournir des exemples concrets de réussite dont le Québec pourrait tirer des enseignements.

Éléments à retenir de chacun des cas

L'Alberta

En dépit de l'opinion publique généralement favorable à l'industrie pétrolière en Alberta, il ressort de notre étude que l'acceptabilité sociale, en particulier dans le cas des sables bitumineux, ne va pas nécessairement de soi face à l'ampleur des enjeux environnementaux et aux revendications d'un nombre croissant d'acteurs en faveur d'une gouvernance plus ouverte. Les lacunes du cadre réglementaire, les conflits d'usage et le manque perçu de légitimité du processus de participation publique et de prise de décision font partie des principaux facteurs susceptibles d'ébranler l'acceptabilité sociale de ce type d'exploitation. En réponse aux pressions exercées par la société civile, le gouvernement albertain a créé des mécanismes de gouvernance plus inclusifs, tels que la *CEMA*, chargée d'examiner les défis posés par la gestion des effets cumulatifs du développement à grande échelle des sables bitumineux, et le *Multistakeholder Committee*, mandaté pour mener une consultation publique sur le développement à long terme des sables bitumineux. Il semblerait toutefois que ces initiatives n'ont eu qu'un impact mitigé sur le processus décisionnel et le partage des pouvoirs. Cette première consultation formelle a tout de même mis en lumière les divergences de vue au sein de la population albertaine sur plusieurs enjeux importants touchant l'environnement, la gouvernance et le rythme de développement.

Terre-Neuve-et-Labrador

À Terre-Neuve-et-Labrador, l'acceptabilité sociale de l'industrie pétrolière est fortement liée au fait que le développement de cette ressource contribue directement à renforcer le sentiment identitaire et la fierté nationale des Terre-Neuviens, qui en tirent beaucoup d'avantages. Le développement pétrolier a en effet eu des retombées importantes pour la province en lui permettant de s'affranchir de sa dépendance à l'égard d'Ottawa et de son statut de « province pauvre ». Le développement plus lent et graduel de l'industrie pétrolière dans la province de TNL a aussi donné au gouvernement le temps nécessaire pour tirer des leçons d'autres pays pétroliers comme la Norvège afin de gérer plus efficacement les effets de l'exploitation pétrolière, notamment en matière d'aménagement et de protection du patrimoine.

À TNL, l'exploitation du pétrole extracôtier génère beaucoup d'emplois et contribue de manière importante au développement de l'économie du savoir, ainsi qu'à la compétitivité et à la reconnaissance de la province sur la scène internationale. Les préoccupations relatives à la sécurité et à l'environnement demeurent très présentes cependant, et une plus grande transparence des autorités est réclamée dans ce domaine. Depuis quelques années, les nouveaux projets extracôtiers font l'objet d'une EES réalisée avec une participation accrue du public et des groupes d'intérêt, ce qui aurait permis d'améliorer sensiblement le processus et les résultats grâce à l'instauration d'un dialogue entre les responsables de la réglementation et les communautés touchées. Autre élément à souligner : le gouvernement terre-neuvien a choisi la prudence et a imposé un moratoire temporaire sur le développement de la filière du gaz de

schiste en novembre 2013, le temps d'évaluer les impacts écologiques et géologiques de la fracturation hydraulique.

Norvège

En matière d'acceptabilité sociale, la Norvège se démarque par son approche avant-gardiste. Contrairement aux pratiques qui avaient cours dans le golfe du Mexique au moment où elle se lançait dans l'aventure pétrolière, la Norvège a entrepris de longues négociations avec les populations locales et les autorités de la région concernée avant de donner le feu vert à l'industrie. La politique pétrolière de la Norvège repose sur une déclaration de principes selon laquelle le développement pétrolier doit profiter à l'ensemble de la nation et servir à bâtir une meilleure qualité de vie pour la société. Dans le souci d'assurer un partage équitable des retombées de la pétro-richeesse entre les régions, dans toute sa population et entre les générations, le gouvernement a créé un fonds pétrolier, largement cité en exemple un peu partout dans le monde, et dans lequel sont versés tous les revenus tirés de l'activité pétrolière.

Le modèle d'encadrement des activités d'exploitation pétrolière et les conditions mises en place par la Norvège pour maximiser les retombées économiques de ce secteur, pour faire en sorte qu'elles profitent à l'ensemble de la société et pour assurer la stabilité financière à long terme du pays forment les assises d'une forte acceptabilité sociale de cette industrie. Malgré tout, la politique pétrolière norvégienne serait de plus en plus contestée en raison des enjeux environnementaux qui en découlent. L'expansion des projets d'exploration et d'exploitation dans le nord du pays suscite notamment des inquiétudes en raison de la complexité accrue des opérations et de la fragilité de l'environnement en zone arctique. L'obtention de l'acceptabilité sociale semble cependant constituer pour les autorités gouvernementales un point de passage obligé vers la mise en œuvre de toute activité extractive. Celle-ci repose sur trois conditions essentielles : 1) la confiance en l'industrie, 2) la perspective d'en retirer des gains et, 3) le partage des bénéfices avec les communautés qui en subissent les conséquences négatives.

L'Australie

En Australie, la population reconnaît les avantages économiques générés par l'industrie gazière, mais se questionne sur le coût à payer du point de vue social et environnemental pour profiter de ces retombées économiques. Il ressort de notre étude que la légitimité économique des projets surpasse généralement en importance la légitimité sociale en tant que facteur d'influence dans le processus d'obtention de l'acceptabilité sociale. Dans l'État du Queensland, le manque d'information au sujet des impacts de l'industrie du gaz de houille sur les communautés locales a cependant entraîné une méfiance profonde à l'égard de l'industrie, méfiance qui s'est exprimée par une résistance organisée.

La forte opposition suscitée par l'industrie du gaz de houille a permis à l'Australie de tirer des leçons afin d'améliorer ses pratiques en matière d'évaluation des impacts et de gouvernance participative. L'Australie est d'ailleurs un des pays les plus avancés en matière d'évaluation des impacts sociaux, une démarche préalable à l'acceptabilité sociale. Historiquement, l'Australie reconnaît que le processus d'évaluation des impacts sociaux de toute industrie extractive, pour

être valable et utile, doit être entrepris en étroite collaboration avec les communautés touchées. Par contre, l'évaluation des impacts ne permet pas à elle seule de fournir toute l'information nécessaire aux communautés touchées pour se positionner sans équivoque sur l'acceptabilité ou non d'un projet, et la qualité de la relation établie entre la compagnie gazière ou pétrolière et la communauté locale est tout aussi importante que les impacts sur le milieu pour l'obtention de l'acceptabilité sociale. L'établissement d'un lien de confiance fondé sur la transparence, l'accès à l'information, la réceptivité aux préoccupations des citoyens et l'inclusion des parties prenantes dans les mécanismes de gouvernance apparaissent donc comme des facteurs clés de l'acceptabilité sociale de l'industrie gazière en Australie. C'est d'ailleurs dans cet objectif qu'une attention considérable a été accordée à l'établissement de principes d'engagement avec les communautés et les parties prenantes et qu'un organisme indépendant, *The GasFields Commission*, a été créé pour gérer et faciliter la coexistence des propriétaires, des communautés touchées et de l'industrie gazière. Une comparaison des démarches adoptées par le Queensland et le New South Wales démontre également les résultats contrastés d'une approche à plus courte vue fondée sur le seul consentement des propriétaires terriens pour accélérer le développement gazier et d'une approche plus inclusive et plus prudente visant à obtenir un appui durable de la population à l'égard de l'industrie.

États-Unis

Aux États-Unis, les types et les modes d'exploitation des hydrocarbures, ainsi que l'acceptabilité sociale de cette industrie, diffèrent grandement d'un État à l'autre. Notre étude a porté sur trois cas permettant d'illustrer l'influence sur l'acceptabilité sociale de certains facteurs liés aux préoccupations sociales et à la gouvernance territoriale.

En Ohio, l'exploitation du gaz de schiste a fait émerger des visions divergentes du développement souhaité qui constituent un obstacle important à l'obtention de l'acceptabilité sociale de cette industrie. Ces divergences seraient fondées sur des visions opposées du « bien-être collectif », lequel serait étroitement associé à la croissance économique pour les uns, alors qu'il évoque surtout la santé, la qualité de vie et la protection de l'environnement pour les autres. En définitive, l'acceptabilité sociale de cette industrie serait fortement liée à la possibilité d'en tirer un bénéfice économique direct. Le cas des États-Unis est particulier à cet égard car il existe dans ce pays un principe fondamental reconnu par la loi et selon lequel quiconque possède la terre possède *de facto* des droits sur les ressources qu'elle contient. Ce principe constitue peut-être le facteur ayant le plus contribué au développement du gaz de schiste aux États-Unis en raison des perspectives de revenus intéressantes qu'il représente pour les propriétaires terriens, alors que les préoccupations sociales de la population en général pèsent encore trop peu dans la balance lorsqu'il s'agit d'adopter des politiques et une réglementation pour mieux encadrer cette industrie.

Un comparaison entre la Californie du Nord, où l'exploitation du pétrole extracôtier est perçue comme une menace, et la Louisiane, où l'industrie pétrolière est source de fierté, nous a aussi permis de mettre en évidence l'influence des facteurs liés au milieu d'accueil sur l'acceptabilité sociale. Ces divergences d'attitudes s'expliqueraient par les conditions historiques, biophysiques

et socioéconomiques propres au milieu, et par des divergences fondamentales sur le plan des préoccupations et des valeurs dominantes entre chacun. Cette étude comparative débouche sur la conclusion que, peu importe le milieu d'accueil, l'appui à l'exploitation des hydrocarbures repose principalement sur des arguments économiques alors que l'opposition à cette forme de développement relève surtout de préoccupations environnementales. Il importe par contre de reconnaître les fondements économiques de certains arguments avancés par les opposants.

Enfin, notre étude a porté sur l'État du Maryland, où la crédibilité du processus utilisé pour élaborer un nouveau cadre réglementaire autorisant la fracturation hydraulique dans le shale de Marcellus constitue certainement un facteur important pour l'obtention de l'acceptabilité sociale du gaz de schiste. Cette nouvelle réglementation est le résultat d'une vaste étude réalisée conjointement par les deux ministères concernés et une commission consultative formée de représentants de toutes les parties prenantes, et visant à poser toutes les conditions nécessaires pour assurer le plus haut niveau de protection qui soit à la population. En réponse aux préoccupations du public concernant les risques associés au transport de pétrole, le gouvernement du Maryland a également créé deux fonds gouvernementaux pour financer les travaux de nettoyage des déversements de pétrole et les dommages à l'environnement, et pour dédommager les propriétaires touchés.

Pistes de réflexion pour le Québec

Plusieurs des cas hors Québec examinés démontrent que l'acceptabilité sociale découle largement d'une vision collective du développement des projets énergétiques et de valeurs partagées, et donc de facteurs « macro » par opposition aux facteurs « micro » liés à un projet spécifique. Les cas de l'Alberta, de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Norvège et de la Louisiane évoquent cette idée de construction d'un « modèle de développement » fondé en grande partie sur la mise en valeur des hydrocarbures et qui vient en quelque sorte établir la justification des projets et conditionner la réponse du public. L'adhésion et l'identification à ce modèle de développement, rappelons-le, repose pour une bonne part sur le sentiment de fierté qu'il suscite au sein de la population en général et sur sa contribution au « bien-être collectif ». Le même constat s'applique au Québec avec l'hydroélectricité.

La question des retombées de l'exploitation des ressources gazières et pétrolières et du partage équitable de la pétro-richesse est une autre dimension ayant une forte incidence sur l'acceptabilité sociale dans les cas hors Québec étudiés. Par exemple, le Fonds pétrolier de la Norvège constitue sans doute la pierre d'assise de l'acceptabilité sociale de l'industrie pétrolière dans ce pays où les retombées économiques du pétrole profitent non seulement aux communautés touchées, mais à l'ensemble de la population sous forme de généreux programmes sociaux, et aux générations futures. La création d'une société d'État, comme à TNL, ou d'une compagnie pétrolière nationale, comme en Norvège, sont d'autres moyens utilisés avec succès par les gouvernements pour maximiser les retombées économiques de

l'exploitation des hydrocarbures et assurer un partage équitable de la richesse. Le modèle albertain est beaucoup plus critiqué en ce domaine.

L'étude des cas hors Québec nous a malgré tout permis de constater que l'acceptabilité sociale n'est jamais donnée, et qu'elle peut évoluer positivement ou négativement avec l'émergence de nouveaux enjeux et en fonction d'une foule de facteurs. C'est donc dire que même dans les pays ou les provinces où l'acceptabilité sociale semblait acquise, comme en Alberta, à Terre-Neuve-et-Labrador et en Norvège, notre examen a mis en lumière plusieurs enjeux susceptibles de remettre en question ou de fragiliser ce « contrat social », des enjeux par ailleurs très souvent reliés à des questions de gouvernance et de participation publique. Autrement dit, l'acceptabilité sociale évolue dans le temps et nécessite un engagement avec la communauté à long terme.

Selon les constats tirés de notre étude, il apparaît que cet engagement avec la communauté, que l'industrie elle-même reconnaît de plus en plus comme une étape essentielle, devrait reposer sur le respect des valeurs, des intérêts et des préoccupations des diverses parties prenantes, et sur une participation significative des communautés touchées au processus de planification et de décision. Plusieurs exemples tirés des études de cas portent sur des démarches qui se sont avérées fructueuses pour apaiser la controverse entourant certains projets. L'établissement d'un dialogue constructif entre les autorités gouvernementales, l'industrie et les acteurs du milieu est d'ailleurs mis en évidence dans les cas étudiés comme une des conditions essentielles pour assurer une bonne compréhension du point de vue et des préoccupations de chacun. La part d'incertitude inhérente aux projets de mise en valeur des hydrocarbures, en ce qui concerne notamment les risques pour la santé et l'environnement, devrait également être reconnue et discutée en toute transparence, comme en témoigne par exemple l'Initiative sur la fracturation hydraulique sécuritaire du Maryland, pour donner confiance au public et favoriser l'acceptabilité sociale.

L'idée du lien de confiance à bâtir et à entretenir avec les communautés touchées et l'ensemble des parties prenantes est un autre facteur clé pour l'obtention de l'acceptabilité sociale, et qui devrait se retrouver au cœur des mécanismes de gouvernance et de participation publique mis en place pour encadrer le développement des hydrocarbures au Québec. À la lumière des cas hors Québec que nous avons examinés, il apparaît que cette confiance repose sur un ensemble d'éléments, dont l'existence d'un cadre législatif et réglementaire rigoureux ainsi que la crédibilité et la portée utile des différents mécanismes d'évaluation des impacts et de gestion des ressources (évaluations environnementales stratégiques, évaluations intégrées, plans de gestion intégrée au niveau régional, évaluations des impacts sociaux). L'inclusion de toutes les parties prenantes et la valorisation des savoirs locaux dans le processus d'évaluation des impacts, notamment sociaux, et l'élaboration de la réglementation sont deux éléments qui ressortent très clairement des exemples de réussite présentés plus haut. En l'absence de tels mécanismes, l'acceptabilité sociale des communautés touchées semble très difficile à obtenir en raison de la méfiance qui persiste au sein du public et du manque de connaissances sur les impacts à long terme. À cet égard, le recours à des organismes indépendants ressort dans notre

étude comme un gage de transparence pour le public et donc comme un facteur ayant un impact positif sur l'acceptabilité sociale.

Mentionnons enfin que les composantes du milieu d'accueil, en particulier ses réalités historiques, géographiques et sociales, exercent aussi une influence considérable sur l'acceptabilité sociale des projets de développement d'hydrocarbures. Les facteurs liés au milieu d'accueil, tels que le contexte économique et les conflits d'usage, peuvent constituer dans certains cas des obstacles difficiles à aplanir. L'exemple du moratoire imposé par Terre-Neuve-et-Labrador sur le développement du gaz de schiste sur la côte est ainsi que les restrictions importantes imposées à l'industrie gazière par l'État du New South Wales en Australie témoignent de l'importance de faire preuve de prudence lorsque les conditions du milieu d'accueil semblent incompatibles avec le développement envisagé. D'ailleurs, la possibilité que le processus de construction de l'acceptabilité sociale débouche sur un refus et sur l'abandon d'un projet devrait faire partie des options envisagées. Selon Bowness et Hudson (2014), une participation « réelle » ou « significative » du public à la prise de décision signifie que le public a la capacité de stopper ou de réduire considérablement un projet d'exploitation même lorsque celui-ci constitue une source importante de revenus pour l'État et pour l'entreprise privée.

CHAPITRE 4 – PROPOSITIONS QUANT AUX PISTES D’AMÉLIORATION À APPORTER AUX MODES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE AU QUÉBEC

L’objectif de ce chapitre est de proposer des pistes d’amélioration à apporter aux modes de gouvernance, principalement territoriale, pour la mise en valeur des hydrocarbures au Québec. Ces pistes d’amélioration sont identifiées en croisant les enseignements tirés des trois chapitres précédents. Dans un souci de cohérence avec le reste de l’étude, le présent chapitre est divisé en trois parties qui nous permettent de revenir sur les variables du cadre d’analyse des facteurs d’acceptabilité sociale présenté au chapitre 1, soit la justification et la nature du projet, le milieu d’accueil et les mécanismes de planification et de concertation qui favorisent l’arrimage du projet au milieu d’accueil.

La première partie présente une analyse des facteurs associés à la justification et à la nature du projet, dans le but de mieux comprendre les logiques, les valeurs et les bases sur lesquelles s’appuient les opposants à des projets énergétiques. Dans cette première partie, nous revenons sur les processus et les principaux référentiels utilisés pour démontrer la justification des projets, pour ensuite proposer des pistes d’amélioration, qui sont principalement associées aux processus décisionnels, à la planification et à l’évaluation des projets.

L’analyse des différents cas a mis en lumière des lacunes importantes dans la prise en compte des besoins, des préoccupations et du savoir des communautés locales dans le processus décisionnel. La deuxième partie va au cœur du mandat de cette étude en exposant ces lacunes dans les modes de gouvernance territoriale, pour proposer ensuite des pistes d’amélioration susceptibles de favoriser un meilleur ancrage local des projets énergétiques au Québec, et du même coup leur acceptabilité sociale.

Finalement, à partir des attentes exprimées par les parties prenantes dans les différents cas étudiés au Québec et ailleurs, la troisième partie s’intéresse aux rôles joués par les différents acteurs dans la mise en valeur des hydrocarbures. Ces acteurs sont l’État, les municipalités et MRC, les citoyens et acteurs de la société civile, ainsi que les entreprises et les promoteurs.

4.1 JUSTIFICATION ET NATURE DU PROJET : UN DÉVELOPPEMENT DURABLE ET COLLECTIF DE LA RESSOURCE ÉNERGÉTIQUE

Dans la majorité des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE, les différents acteurs ne se contentent pas de mentionner s’ils sont en accord ou non avec le projet, mais expliquent les arguments sur lesquels ils appuient leur prise de position et, le cas échéant, énoncent les conditions qu’ils jugent nécessaire de mettre en place. Pour prendre position, les acteurs analysent et évaluent les raisons qui justifient l’implantation du projet. Ce processus de réflexion

prend souvent appui sur des valeurs, mais aussi sur différentes sources d'information, notamment des sources scientifiques, et font également référence aux expériences passées. L'analyse des facteurs associés à la justification et à la nature du projet a ainsi contribué à mieux comprendre les logiques, les valeurs et les bases sur lesquelles s'appuient généralement les acteurs, et en particulier les opposants aux projets de développement des hydrocarbures que nous avons étudiés. Au-delà de la justification fournie par le promoteur, les acteurs analyseront le bien-fondé du projet en répondant aux questions suivantes : pourquoi implante-t-on le projet? À quels besoins répond-il? À qui profitera-t-il? Si le projet répond à des besoins établis, existe-t-il des alternatives qui engendrent moins d'impacts? Nous analysons dans un premier temps les facteurs qui influent sur la justification des projets à partir des principaux référentiels sur lesquels s'appuie le positionnement des acteurs, c'est-à-dire le développement durable et collectif de la ressource, l'évaluation économique et l'examen des alternatives. Nous dégagons ensuite des pistes d'amélioration aux modes de gouvernance à partir des attentes exprimées par les différents acteurs.

4.1.1 Le développement durable : cadre de référence pour l'analyse des projets

L'analyse des mémoires démontre que le développement durable est le principal cadre de référence invoqué pour évaluer la justification du projet, et ce non seulement par les groupes environnementaux, mais en grande partie par les citoyens et plusieurs autres groupes d'acteurs. En fait, le concept de développement durable semble revêtir une importance particulière au Québec lorsqu'il s'agit d'évaluer le bien-fondé des projets gaziers et pétroliers, comparativement à d'autres territoires ayant misé sur le développement des hydrocarbures.

En effet, plusieurs acteurs perçoivent le Québec comme une société avant-gardiste qui, dès les années 1960, a principalement misé sur l'hydroélectricité, qui est reconnue aujourd'hui comme une énergie renouvelable et une faible source de gaz à effet de serre. Le Québec est souvent décrit dans les mémoires comme un leader en énergies renouvelables, un statut qui constitue d'ailleurs clairement une source de fierté collective. Il s'agit également d'un caractère distinctif du Québec car, en Amérique du Nord, l'électricité est principalement produite à partir de combustibles fossiles ou par le nucléaire. Aux États-Unis par exemple, le développement du gaz de schiste, une source d'énergie fortement contestée pour ses impacts potentiels sur la santé et l'environnement, est considéré comme une avancée en matière de production énergétique parce qu'il permet de remplacer le charbon tout en aidant le pays à atteindre l'indépendance énergétique. C'est également le cas en Australie et en Norvège, où la production de gaz naturel en remplacement du charbon est considérée comme une stratégie de réduction des GES.

Ce contexte spécifique au Québec en matière d'énergie pourrait expliquer pourquoi la mise en valeur des hydrocarbures suscite ici une opposition peut-être plus forte qu'ailleurs. La production d'énergie propre et le développement durable partagent en effet une histoire

commune bien ancrée dans l'identité des Québécois. D'autres politiques adoptées collectivement sont également venues appuyer au fil des années cette vision du développement, comme la Loi sur le développement durable, la Politique nationale de l'eau ou encore les engagements du Québec envers la réduction des gaz à effet de serre et les changements climatiques. La justification des projets repose donc sur la démonstration d'une certaine cohérence entre les décisions et les politiques. De ce point de vue, les projets axés sur le développement des hydrocarbures, qui sont généralement associés à de fortes émissions de gaz à effet de serre et à de multiples impacts sur l'environnement, donnent une impression d'incohérence dans les stratégies et politiques de développement durable du gouvernement du Québec qui ont été mises en place au cours des dernières décennies. Une continuité dans ce choix collectif est souvent souhaitée.

4.1.2 Le développement collectif de la ressource : par et pour le Québec

La valorisation de l'hydroélectricité comme source d'énergie est un chapitre de notre histoire encore bien présent dans la mémoire des Québécois. Outre le développement durable, le contexte spécifique du Québec en matière énergétique renvoie également à une autre valeur, celle du développement collectif de la ressource. La mise en valeur de la production énergétique s'inscrit en effet dans une vision identitaire et historique où la nationalisation de l'électricité visait d'abord à combler les besoins des Québécois. Il s'agit d'un sentiment identitaire fort au Québec et qui se reflète dans différents mémoires où les projets énergétiques sont évalués en fonction de leur nécessité pour combler les besoins des Québécois. Il est intéressant de noter à ce sujet que le sentiment de fierté suscité par le développement hydroélectrique au Québec est comparable à la fierté ressentie par les Terre-Neuviens et les Norvégiens à l'égard du développement pétrolier extracôtier. Dans tous les cas, le public donne son adhésion à un certain modèle de développement dans lequel il croit reconnaître ses valeurs et trouver son intérêt.

Ce constat rejoint les propos de Desjardins et Gariépy (2005), qui mentionnaient qu'un projet dont l'implantation est clairement justifiée et qui sert les intérêts de la population en général est plus susceptible d'obtenir l'adhésion du public qu'un projet lié à des intérêts particuliers. L'analyse des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE vient confirmer l'importance de ce facteur. L'argumentaire de certains acteurs s'appuie sur une logique qui préconise le développement des ressources par et pour le Québec. Par exemple, le projet de centrale thermique du Suroît est jugé injustifié parce qu'il ne répond pas à une demande au Québec, mais vise principalement à répondre aux besoins en énergie du marché américain et ontarien dans une logique de concurrence et de libre-échange. Les opposants au projet de Cacouna invoquent aussi, quoique dans une moindre mesure, l'argument de l'approvisionnement des Américains pour justifier leur opposition. Même le complexe hydroélectrique de la Romaine, qui à première vue s'inscrit en continuité avec la vision du Québec parce qu'il est sensé générer de

l'énergie plus « propre », n'échappe pas à ces critiques, car il repose sur la vente d'électricité aux Américains et Ontariens (un marché d'exportation). Une remise en question des projets éoliens apparaît également aujourd'hui face aux surplus d'électricité générés au Québec et qui se poursuivront dans les prochaines années. Le fait que la production d'hydrocarbures soit destinée au marché extérieur est un enjeu qui a été abordé également dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir énergétique du Québec. Ces arguments sont également associés au développement durable car, dans cette perspective, l'exportation est vue comme un modèle de développement qui valorise la surproduction et la surconsommation. À cet égard, pour plusieurs acteurs, le développement durable ne se limite pas à la réduction des gaz à effet de serre et à la lutte contre les changements climatiques, mais englobe aussi des préoccupations relatives à la protection de l'écosystème et de la biodiversité et à la prévention des risques pour la population.

Dans une moindre mesure, cette idée renvoie également à la provenance des promoteurs. Qui sont-ils? Hydro-Québec semble, du moins pour certains acteurs, susciter une plus grande confiance que les entreprises privées, qui sont davantage associées à des intérêts pécuniaires. Par exemple, l'un des enjeux du modèle initial de développement de la filière éolienne était la forte présence des grandes entreprises privées, nationales et internationales, alors que dans le passé, la production d'électricité relevait principalement du domaine public et la filière énergétique était collectivisée. Selon notre analyse par exemple, le fait que le promoteur du projet de Pipeline Saint-Laurent soit une entreprise privée américaine semble avoir contribué au sentiment de dépossession des propriétaires terriens directement affectés par le passage du pipeline.

4.1.3 Une évaluation économique des projets énergétiques

Outre le développement durable et la « collectivisation » de l'exploitation des ressources, le critère économique apparaît également comme un angle d'analyse important pour évaluer les projets. Si pour certains acteurs, les projets énergétiques analysés dans ce rapport permettent d'enrichir le Québec, de plus en plus d'acteurs mettent en doute les analyses économiques et la rentabilité réelle des projets sur le plan économique. Du moins, ils souhaiteraient que les retombées des projets pour le Québec fassent l'objet d'une évaluation indépendante qui prenne en compte l'ensemble des coûts collectifs.

L'examen des cas hors Québec a mis en lumière des constats similaires. En Alberta notamment, la rentabilité économique à long terme des sables bitumineux commence à être mise en doute en raison des nombreuses incertitudes auxquelles fait face cette industrie à l'heure actuelle. Dans le Queensland en Australie ainsi qu'en Ohio aux États-Unis, les communautés directement affectées par le développement du gaz de houille et du gaz de schiste ne sont pas convaincues que cette industrie aura des retombées économiques durables pour elles et craignent d'avoir à

subir des impacts sociaux et environnementaux trop lourds en échange des possibles gains économiques.

4.1.4 Une évaluation des alternatives

Finalement, l'examen des alternatives est un élément qui, selon un bon nombre de citoyens et d'acteurs associatifs, pourrait contribuer à mieux évaluer les projets et à en établir la justification. La définition de l'acceptabilité sociale de Gendron (2014) insiste d'ailleurs sur l'importance du jugement collectif, qui prend position en comparant le projet avec les alternatives connues incluant le statu quo. La vision de ces acteurs repose principalement sur le développement d'énergies vertes et la promotion de changements dans les comportements et les habitudes énergétiques. À ce titre, rappelons que la justification du projet de Pipeline Saint-Laurent a été établie sur la base qu'il représentait une alternative avantageuse au transport par train, ce dernier générant beaucoup plus d'impacts et de risques. Le fait que le projet vienne combler les besoins des Québécois a également joué en faveur de l'acceptation du pipeline.

Il convient par contre de souligner que la quasi-absence d'évaluation des alternatives, incluant le statu quo, constitue une lacune importante maintes fois soulignée de la Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE).

4.1.5 Les pistes d'amélioration des modes de gouvernance : vision, planification et évaluation des filières d'hydrocarbures

Les prises de position que nous venons d'exposer reposent principalement sur des valeurs qui favorisent un modèle alternatif de développement. Ces prises de position remettent en question le développement des hydrocarbures à moins que les projets en ce sens ne permettent de satisfaire un besoin important pour le Québec et qu'il n'y ait pas d'autres alternatives viables. De ce point de vue, l'argument des retombées économiques semble moins bien porter lorsque le projet ne répond pas à une demande intérieure. Ceci dit, plusieurs attentes sont tout de même mentionnées dans les différents mémoires afin d'améliorer les processus de gouvernance. Ces attentes, qui concernent les orientations et visions préconisées et la planification et l'évaluation des projets, se situent en amont du processus avant la mise en œuvre du projet.

L'adoption d'une politique qui s'appuie sur une vision claire du développement arrimée à des orientations précises et des modalités de développement est une attente exprimée dans de nombreux mémoires. Plusieurs acteurs estiment que le gouvernement esquivé cette étape d'évaluation et de planification globale des projets énergétiques liés aux hydrocarbures. Or, ces mêmes acteurs souhaitent que le gouvernement joue un rôle important à cette étape afin de définir les conditions d'acceptation des projets d'exploitation, de transport et de transformation

des hydrocarbures sur le territoire québécois. Cette planification renvoie aux questions suivantes : quels types de projets voulons-nous? Pourquoi? Où? Combien sont nécessaires? Par exemple, le fait qu'en plus du projet de Cacouna, deux projets similaires ailleurs au Québec, soit le projet de Rabaska à Lévis et un projet en pourparlers à Grande-Anse, étaient à l'agenda à la même époque exige, selon plusieurs acteurs, une évaluation approfondie des besoins arrimés à une planification intégrée des ressources. Une évaluation globale du déploiement des différentes filières contribuerait également à atténuer les impacts cumulatifs.

Les autres pays et provinces examinés au chapitre 3 ont mis en place divers mécanismes de planification et de gestion intégrée, certains avec plus de succès que d'autres. Le Plan de gestion intégrée introduit par le gouvernement norvégien apparaît comme une avenue intéressante en tant qu'approche de planification très inclusive, car elle englobe les parties prenantes de tous les secteurs concernés, et survient très en amont de la prise de décision. L'Initiative sur la fracturation sécuritaire du shale de Marcellus lancée en 2011 par l'État du Maryland est un autre exemple intéressant de planification rigoureuse permettant de répondre à l'ensemble des questions soulevées par le type de projet envisagé et de mettre en place un cadre législatif et réglementaire solide, fondé sur l'expertise de représentants de tous les groupes et secteurs concernés, avant de donner le feu vert à l'industrie.

L'analyse des projets énergétiques québécois a également démontré l'importance que cette démarche, qui vient préciser la place des hydrocarbures et de ses différentes filières, prenne appui sur un débat public, tout en étant cohérente avec les autres politiques comme celles sur l'eau ou sur le développement durable. Cette étape en amont est importante pour plusieurs citoyens et acteurs du Québec et fait partie intégrante de leur conception de l'acceptabilité sociale. L'intérêt général n'est plus seulement porté par l'État, mais également par d'autres acteurs, dont la société civile et la population en général, qui veulent participer aux processus décisionnels. Cette attente est alimentée par la perception que les choix qui sont faits par le gouvernement pour valoriser l'exploitation des hydrocarbures ne correspondent pas au consensus dans le milieu. Pour ces acteurs, ce débat public doit donc porter à la fois sur la place des hydrocarbures, mais également sur les autres avenues à préconiser. Cette étape renvoie donc également à l'évaluation des projets. Dans cette optique, rappelons que des mémoires demandent une meilleure évaluation économique des projets et un examen des alternatives qui pourraient être plus avantageuses au point de vue économique et entraîner moins de conséquences sociales et environnementales.

Il faut rappeler néanmoins que des progrès ont été réalisés ces dernières années au Québec en matière d'évaluation des projets de développement d'hydrocarbures. Les différentes consultations publiques sur le gaz de schiste et les évaluations environnementales stratégiques qui ont suivi – celles sur le gaz de schiste et celles en cours sur les hydrocarbures – ont contribué de manière importante à l'avancement des connaissances et permis de tirer des enseignements. Rappelons également que le gouvernement a créé une Commission sur les enjeux énergétiques au Québec s'appuyant sur un débat public en 2013 dans le but de réviser sa politique énergétique. Même si la forte dépendance à l'égard des énergies fossiles était présentée

comme un enjeu majeur pour le Québec, qui importe à grands frais pétrole et gaz, la consultation publique a démontré qu'actuellement, les conditions, dont l'acceptabilité sociale, ne sont pas en place au Québec pour exploiter les hydrocarbures. La vision collective qui a pris forme dans cette consultation publique est principalement axée sur la valorisation d'alternatives, la réduction de la consommation des énergies fossiles étant celle qui a généré le plus grand nombre de propositions. Ces alternatives méritent d'être étudiées davantage pour être comparées au scénario d'exploitation des hydrocarbures.

4.2 LES COMPOSANTES DU MILIEU D'ACCUEIL : METTRE EN VALEUR LES PRÉOCCUPATIONS ET LES ATTENTES DES MILIEUX LOCAUX

Le contexte socioéconomique difficile n'est pas un gage de succès pour l'implantation de projets industriels dans les milieux. Si les retombées économiques du projet reviennent souvent dans les propos des acteurs plutôt favorables aux projets, cet argumentaire s'appuie régulièrement sur de fortes attentes afin que le projet devienne un agent de développement local. Les études de cas ont démontré l'importance que le projet serve directement les intérêts des communautés locales, mais plus encore, qu'il soit accompagné d'une planification et de mesures afin que les retombées perdurent après la période d'effervescence de la construction. Il semble qu'une réponse adaptée à ces demandes serait susceptible de favoriser un meilleur ancrage local du projet, ce qui améliorerait du même coup l'acceptabilité sociale. Cette condition s'est révélée primordiale pour l'ensemble des projets étudiés, autant ceux liés aux hydrocarbures que ceux liés à d'autres formes d'énergie (hydroélectricité, éolienne).

Malgré des mécanismes de participation en place, la prise en compte des préoccupations des acteurs locaux, incluant l'ensemble de la population, reste marginale, et ce à toutes les étapes de l'implantation du projet. Les séances d'information organisées par le promoteur sont une pratique courante dans les cas étudiés au Québec. Ces séances contribuent principalement à informer la population sur les composantes du projet. Elles ne permettent pas toutefois d'influencer les conditions de mise en œuvre ni les composantes du projet, sans compter que la démarche est pilotée par le promoteur. Les audiences publiques du BAPE, un organisme indépendant et neutre qui fait appel à des experts pour répondre aux interrogations que suscite le projet, comportent également des limites importantes, car si elles permettent aux milieux locaux d'exprimer leurs préoccupations, le promoteur n'est pour sa part aucunement obligé d'y répondre. L'exercice de suivi lors de la construction et de l'exploitation du projet laisse également une place limitée aux communautés. Par ailleurs, ce n'est pas tant les mécanismes de participation et de concertation qui font défaut, car plusieurs sont mis spontanément en place par les acteurs afin de discuter de l'implantation d'un projet d'envergure dans les communautés. C'est plutôt l'absence de prise en compte du savoir local dans le processus

décisionnel qui est une lacune importante et qui a été mis en lumière dans l'analyse des différents cas.

À partir de l'identification de ces lacunes et des attentes concernant les modes de gouvernance territoriale, nous proposons des pistes d'amélioration pour l'implantation des projets énergétiques au Québec afin d'intégrer les préoccupations, les besoins et les valeurs des communautés locales dans le processus décisionnel. Ces propositions impliquent une meilleure participation des communautés dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, dans la planification des projets, dans les conditions d'acceptation et d'insertion du projet ainsi que dans les mécanismes de suivi.

4.2.1 Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Les projets québécois étudiés dans ce rapport ont été soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu de l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Cette procédure implique la réalisation d'une étude d'impact par le promoteur qui est rendue disponible au public. Les projets étudiés ont également fait l'objet d'audiences publiques par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Ces audiences publiques se déroulent en deux temps : d'abord, le promoteur et les personnes ressources de divers ministères et organismes répondent aux interrogations du public et de la commission du BAPE chargée de chapeauter le mécanisme; ensuite, le public est invité à exprimer ses préoccupations concernant le projet, de vive voix ou/et par le dépôt d'un mémoire. À l'issue de ces audiences, la commission prépare un rapport à l'intention du ministre dans lequel elle fait état des préoccupations entendues et formule des avis.

Cette procédure s'est avérée essentielle pour partager les préoccupations des milieux locaux. Or, l'analyse a également mis au jour des lacunes importantes dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts.

L'étude d'impact sur l'environnement

D'abord, des acteurs déplorent le fait que certains enjeux importants pour le milieu soient absents ou peu examinés dans l'étude d'impact réalisée par le promoteur. Mentionnons notamment les impacts sociaux ou encore des enjeux environnementaux spécifiques ainsi que l'évaluation des impacts cumulatifs. En outre, l'étude d'impact est effectuée par le promoteur alors que des acteurs estiment que les projets devraient être également évalués sur la base d'enquêtes scientifiques et indépendantes, du moins pour certains impacts. L'accessibilité et la transparence de l'information en provenance d'une source fiable sont des facteurs cruciaux pour assurer la crédibilité des mécanismes d'évaluation et de consultation.

La participation du milieu à l'étape de l'évaluation contribuerait à prendre en compte dès le début ces préoccupations tout en favorisant l'acceptabilité sociale, car les acteurs seraient intégrés tôt dans la démarche. Rappelons que plus la participation au processus décisionnel est précoce, plus la communauté est portée à avoir confiance dans l'utilité et la légitimité des activités de participation. La consultation des communautés par le promoteur lors des études d'avant-projet pour le complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine est d'ailleurs soulignée dans certains mémoires comme une pratique qui a été grandement appréciée. Les acteurs ont pu communiquer leurs inquiétudes et leurs attentes au promoteur à l'égard du projet afin que celles-ci soient prises en compte dès le départ dans l'évaluation. Soulignons également qu'Hydro-Québec a soutenu financièrement une communauté innue afin qu'elle puisse engager des experts sur divers sujets, comme le saumon, le caribou et l'archéologie, afin de valider l'évaluation des impacts environnementaux préparée par le promoteur et faire des contrepropositions. Cette pratique a facilité les négociations et favorisé une certaine acceptabilité sociale.

Dans son tout récent rapport, le Comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique recommande justement de consulter le public sur les enjeux du projet dès le début de la procédure, à l'étape de la directive. Cette amélioration permettrait « la prise en compte des interrogations et des préoccupations des parties intéressées dès l'étape de la planification de l'étude d'impact et de la conception des projets, afin qu'elles puissent être considérées dans l'orientation des études et des contenus de l'étude d'impact » (MDDELCC, 2014, p. 28).

L'emplacement des infrastructures est un facteur déterminant quand il s'agit d'évaluer les impacts éventuels et de s'y préparer. Or, une lacune soulignée dans un grand nombre de mémoires concerne la fragmentation des composantes du projet dans la procédure d'évaluation environnementale. Cette situation, qui ne permet pas d'évaluer adéquatement l'ensemble des impacts, est qualifiée d'incohérente. Par exemple, dans le projet du terminal méthanier à Cacouna, le transport maritime du gaz naturel liquéfié sur le fleuve Saint-Laurent et le gazoduc, une infrastructure nécessaire pour la mise en service du terminal méthanier, ne sont pas traités dans le mandat d'enquête du BAPE alors qu'ils peuvent avoir des impacts environnementaux et sociaux importants. Même constat pour les lignes électriques du complexe hydroélectrique de la Romaine qui ne sont pas prises en compte dans l'étude d'impact ni lors des audiences publiques tenues par le BAPE. De nombreux mémoires déplorent cette situation, qui affecte la crédibilité de la consultation. Il s'agit d'ailleurs d'une préoccupation récurrente depuis la mise en place de la PÉEIE, et relevée dans le rapport du Comité chargé de faire des recommandations en vue de sa modernisation (MDDELCC, 2014).

Un processus d'évaluation des impacts sur le modèle de l'évaluation intégrée réalisée par Shell dans le cadre du projet *North Field Test* pourrait être une piste intéressante à explorer pour répondre aux préoccupations exprimées. L'objectif principal de Shell était d'avoir en main toute l'information nécessaire pour faire en sorte que son projet entraîne le moins d'impacts néfastes

possible sur les plans social, environnemental et sanitaire tout en maximisant les retombées potentielles sur la communauté autochtone. Cette évaluation intégrée, qui repose sur une structure de collaboration horizontale impliquant une participation étroite de la communauté hôte, vise à produire « une réponse unifiée et cohérente » qui prend en compte l'ensemble des impacts et les interconnexions entre eux. Rappelons que ce mode d'évaluation a été utilisé avec succès par la compagnie pétrolière pour renforcer le lien de confiance avec les communautés autochtones de la région et obtenir le permis social nécessaire à la réalisation de son projet.

Il est intéressant de noter à ce sujet également que Terre-Neuve-et-Labrador exige maintenant une évaluation environnementale stratégique (EES) avant d'ouvrir de nouvelles régions extracôtières au développement pétrolier. Cette pratique, qui consiste à réaliser une analyse plus objective et plus participative en collaboration avec des groupes de travail formés de parties prenantes externes, aurait permis d'instaurer un dialogue entre les responsables de la réglementation et les communautés touchées, et d'intégrer de nouvelles considérations fondées sur le savoir des acteurs dans la prise de décision. Au Québec, cette possibilité est à l'étude en ce moment dans le cadre du projet de modernisation du régime d'autorisation environnementale découlant de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Le Comité chargé de moderniser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement a conclu dans son rapport qu'en l'absence d'un cadre formel et uniforme, les diverses EES réalisées ces dernières années au Québec ont abouti à des « résultats fort différents » (MDDELCC, 2014, p. 23) selon les enjeux examinés. Ce comité recommande donc l'établissement d'un cadre légal formel pour que les EES soient réalisées dans « [l']objectif de déterminer les conditions d'acceptabilité environnementale et sociale ainsi que les conditions d'insertion des projets qui en découlent », ainsi qu'un ensemble de moyens visant à « [f]aciliter l'accès aux consultations et [à] soutenir la participation des citoyens et des organismes concernés » (*ibid.*, p. 23 et 29).

Les audiences publiques du BAPE

Les audiences publiques du BAPE se sont révélées être une tribune importante pour les différents acteurs et citoyens désireux de partager leur point de vue sur les différents projets étudiés. Il ressort de l'analyse des mémoires deux principaux types de contenus qui renvoient à deux objectifs différents : 1) un contenu qui expose une réflexion sur la justification du projet, ce type de contenu étant le plus souvent associé aux opposants au projet, et 2) un contenu qui énonce les conditions de mise en œuvre des projets. Pour les projets qui jouissent d'une meilleure acceptabilité sociale au moment des audiences publiques du BAPE, le complexe hydroélectrique de la Romaine par exemple, le contenu des mémoires portera davantage sur l'identification d'attentes et de conditions pour la réalisation du projet. À l'inverse, pour les projets qui rencontrent une plus forte opposition, les conditions de mise en œuvre sont peu explicites. Il s'agit d'une limite importante, car cela signifie que ce n'est pas nécessairement

dans le cadre des audiences publiques du BAPE que seront discutées les conditions de mise en œuvre des projets dans les milieux locaux. D'ailleurs les conclusions des rapports du BAPE reviendront sur ces deux éléments en recommandant l'acceptation ou non du projet et en énumérant les conditions. Soulignons toutefois qu'il n'est pas certain que ces recommandations seront entérinées par le gouvernement, car le BAPE n'a pas de pouvoir décisionnel. Il s'agit d'une limite soulignée dans plusieurs mémoires. Néanmoins, des conditions sont parfois exigées dans le décret qui autorise le projet, mais il n'y a pas de certitudes que les préoccupations des acteurs seront retenues dans la mise en œuvre du projet, et ce, même si elles ont fait l'objet d'un consensus important.

Bref, les audiences publiques du BAPE ne permettent pas aux communautés de partager adéquatement leurs préoccupations et n'obligent en rien le promoteur à s'y soumettre. La mise en place d'autres mécanismes de concertation, discutée dans les deux prochains points, apparaît nécessaire afin que le projet s'insère de façon harmonieuse dans sa communauté d'accueil. Encore une fois, ce constat rejoint une recommandation du Comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique, et visant à diversifier les modes d'intervention du BAPE de façon à compléter le processus existant de participation publique. De nouveaux outils axés sur la concertation, la facilitation et la gestion des conflits sont envisagés (MDDELCC, 2014).

4.2.2 Une planification des projets de concert avec les communautés

Le guide sur l'énergie éolienne et l'acceptabilité sociale destiné aux élus municipaux au Québec insiste sur l'importance de créer divers comités en amont afin de bien planifier les projets, mais également tout au long du projet. Les mêmes conclusions s'appliquent pour encadrer les projets d'exploitation des hydrocarbures au Québec. C'est du moins ce qu'a révélé l'analyse des mémoires de l'ensemble des projets étudiés, autant ceux liés aux hydrocarbures que ceux portant sur d'autres types d'énergie.

Dans certains projets, la planification de l'emplacement du projet et de ses infrastructures s'est révélée être un enjeu important afin d'assurer une meilleure convergence entre l'occupation du territoire et les caractéristiques du projet. Or, l'absence de dispositif participatif au début du processus décisionnel dans le modèle actuellement en place pour les projets de développement des hydrocarbures étudiés constitue une limite importante qui ne permet pas de répondre à cet enjeu. Pour certains projets, cette étape de planification territoriale doit être réalisée de concert avec le milieu. Cet enjeu a été central dans le projet du Pipeline Saint-Laurent, ainsi que pour le tracé des gazoducs dans le cas du terminal méthanier à Cacouna ou encore pour les lignes électriques du complexe hydroélectrique de la Romaine. Dans le projet de développement du gaz de schiste, ce même enjeu refait surface sous forme d'une demande de participation des municipalités, qui souhaitent mettre leur expertise en matière de zonage et d'aménagement du

territoire à profit dans la détermination en amont des territoires propices à l'exploitation des gaz de schiste et des territoires d'intérêt public à exclure. Mentionnons enfin que le concept de consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) évoqué au chapitre 1, et qui sous-entend que les communautés affectées puissent exprimer leur accord ou donner leur « consentement » à un projet avant que celui-ci n'aille de l'avant, apparaît comme une piste intéressante à explorer dans ce contexte.

À ce titre, l'étude de la filière éolienne a été particulièrement intéressante, car elle a apporté des réponses à cet enjeu. Pour mieux encadrer le développement des parcs éoliens, certaines municipalités ont mobilisé différents dispositifs disponibles dans la LAU afin d'intervenir en matière d'aménagement et d'urbanisme sur leur territoire. En amont de l'implantation d'un parc d'éoliennes, les municipalités ont ainsi pu participer à l'identification des territoires compatibles avec les parcs éoliens, et ce, avant l'implantation des projets. Il s'agit d'un des facteurs ayant contribué à améliorer l'insertion de ces projets dans les communautés. Cette démarche encourage également la mise en place de mécanismes de participation impliquant une panoplie d'acteurs dans le processus décisionnel. Nous reviendrons sur le rôle des municipalités pour encadrer les projets d'exploitation des hydrocarbures dans la dernière partie de ce chapitre.

4.2.3 Dispositifs de concertation afin d'établir les conditions d'acceptabilité et d'insertion des projets dans les communautés

Il n'y a pas de mécanismes en place pour assurer la prise en compte des préoccupations du milieu par des engagements formels du promoteur. Il s'agit d'une lacune importante de la PÉEIE au Québec. Si les attentes et conditions énumérées dans les mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE sont parfois nombreuses et variées, certaines d'entre elles font néanmoins l'objet d'un consensus important à en juger par la quantité de mémoires et la diversité d'acteurs qui les expriment. L'une des attentes communes à tous les territoires et à tous les projets concerne la mise en place de stratégies pour maximiser les retombées locales, lors de la construction, mais également par la suite afin de servir d'effet de levier pour engendrer un réel développement qui perdurera dans le temps. Divers exemples sont mentionnés dans les études de cas. Rappelons les principaux.

L'obtention de redevances équitables est une revendication forte des milieux locaux. Nous y revenons à la fin de cette partie dans une discussion sur les ententes qui ont été adoptées dans les différents projets. La mise à contribution de la main-d'œuvre et des fournisseurs locaux lors de la construction et de l'exploitation des projets est une autre condition qui fait l'unanimité dans les projets étudiés. Il ne suffit pas d'employer des mesures incitatives pour encourager les promoteurs à donner suite aux attentes des acteurs locaux. Pour favoriser l'ancrage des projets dans le milieu, les objectifs à atteindre doivent être clairement identifiés et assortis d'exigences

fixes (identification de seuils minimaux) concernant les investissements dans le milieu ainsi que l'embauche de la main-d'œuvre et le recours à des entreprises régionales. L'adoption de clauses de sous-traitance régionale ou d'appels d'offres restreints à la région, ou encore le fractionnement des contrats en lots plus petits, constituent des pistes de réponse en ce sens.

Certains acteurs souhaitent également que l'implantation des projets servent à consolider l'offre de service existante tout en stimulant l'entrepreneuriat et la diversification économique. Ces exigences prennent différentes formes selon les composantes des milieux d'accueil. Par exemple, la mise en place d'un réseau de distribution de gaz naturel dans la région d'accueil du terminal méthanier de Cacouna est l'une des conditions mentionnées par plusieurs acteurs afin de favoriser le développement des entreprises locales et en attirer de nouvelles sur le territoire. Pour la centrale thermique de Beauharnois, plusieurs acteurs demandent au promoteur qu'il s'engage à récupérer l'eau de refroidissement produite par la centrale afin d'en faire bénéficier l'industrie agroalimentaire locale, et notamment le développement d'un complexe serricole à proximité.

Par ailleurs, l'objectif de maximisation de l'expertise et du savoir-faire de la main-d'œuvre locale, ainsi que l'appui à la formation et aux activités de recherche, sont d'autres aspects importants pour les territoires qui accueillent les projets énergétiques. Le projet devrait ainsi générer un processus d'acquisition de connaissances et de développement des compétences régionales. Terre-Neuve-et-Labrador est d'ailleurs un bon exemple dans ce domaine, où les retombées économiques de l'exploitation pétrolière ont contribué à développer l'économie du savoir et à faire de la province un leader reconnu sur la scène internationale en matière d'évaluation des impacts environnementaux et socioéconomiques du développement des hydrocarbures et de santé et sécurité au travail dans ce secteur.

Beaucoup d'attentes ont aussi été exprimées à l'égard des projets éoliens pour qu'ils soient mieux adaptés aux besoins des milieux d'accueil. La stratégie préconisée par la filière éolienne et qui s'est inscrite dans un temps long est inspirante, car elle s'est collée aux attentes des acteurs locaux. Le gouvernement a en effet mis en place des mesures pour encourager l'installation des entreprises spécialisées dans la fabrication d'éoliennes sur le territoire, tandis que les appels d'offres d'Hydro-Québec ont intégré des clauses de contenu régional obligeant le promoteur à réinvestir une part des profits réalisés dans la région. Les activités de recherche, de transfert technologique et d'accompagnement des entreprises dans le secteur éolien ont également été encouragées.

Outre le volet économique, mentionnons également d'autres enjeux spécifiques au territoire qui apparaissent importants dans les projets. Le développement du complexe hydroélectrique dans la MRC de Minganie, qui est composée de petites communautés en région éloignée, soulève des inquiétudes avec l'arrivée massive d'une main-d'œuvre extérieure. Les problèmes de prestation de services, mais également la montée des problèmes sociaux sont des enjeux importants soulevés dans les mémoires. L'implantation du projet soulève également des enjeux

particuliers, notamment en ce qui concerne les modes de vie traditionnels des communautés innues sur le territoire.

Plusieurs des attentes que nous venons d'évoquer, peut-on lire dans certains mémoires, ont fait l'objet d'une réflexion et d'une concertation de différents acteurs dans le milieu. C'est donc dire que, de façon spontanée, les acteurs ont créé des mécanismes de concertation ou utilisé ceux en place afin de réfléchir aux composantes du projet et à ses conditions d'insertion dans la communauté. C'est à l'issue de ces réflexions que plusieurs de ces attentes ont pu être formulées au promoteur, notamment par l'entremise des mémoires déposés. À ce titre, le projet de Pipeline Saint-Laurent est éloquent. Divers mécanismes de concertation ont été mis en place par les acteurs locaux dans les communautés où le tracé du pipeline était contesté, même si cela n'a pas donné les effets escomptés. La concertation a en effet permis d'identifier un tracé alternatif à celui proposé par le promoteur pour minimiser les impacts sur le territoire, tracé qui n'a finalement pas été retenu par le promoteur. Par ailleurs, les changements apportés afin d'améliorer la filière éolienne s'appuient sur une concertation importante des acteurs du milieu, notamment à travers la Conférence régionale des élus de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, qui a joué un rôle clé afin d'identifier de façon structurée ces attentes et de les transmettre au gouvernement.

Hormis la filière éolienne, plusieurs des conditions formulées par les milieux locaux à la suite d'une concertation des acteurs n'ont jamais été prises en compte de façon formelle. Même si les conclusions du rapport du BAPE conviennent des enjeux liés au tracé du pipeline dans certains territoires plus sensibles et évoquent un certain consensus entourant un trajet alternatif, les commissaires du BAPE n'ont pu se prononcer sur la pertinence des tracés proposés. Dans leurs conclusions, ils estiment d'ailleurs qu'il s'agit d'une lacune importante à laquelle il faudrait remédier avec la mise en place d'un mécanisme de concertation afin d'évaluer les tracés proposés. Les demandes des acteurs locaux pour un meilleur accès au gaz naturel sur le territoire du terminal méthanier à Cacouna ainsi que celles à Beauharnois qui demandaient l'accès à l'eau de refroidissement ont également fait l'objet d'une concertation sur ces territoires. Les promoteurs ne se sont toutefois pas engagés à répondre à ces demandes.

Ces constats nous indiquent que des changements dans les modes de gouvernance sont requis. Il y aurait lieu de créer des mécanismes de concertation entre les acteurs du milieu et le promoteur dans le but de définir les conditions d'implantation du projet. Selon les besoins du milieu, ces mécanismes peuvent prendre des formes variées et s'inspirer de modèles existants ou être créés de toute pièce. Divers acteurs, selon les composantes du milieu, pourront y siéger. Cette recommandation est relativement facile à mettre en œuvre compte tenu que ces mécanismes existent déjà et sont naturellement mis en place par les acteurs locaux lors de l'annonce de projets d'envergure dans le milieu. C'est la légitimité de ces mécanismes qui fait défaut à l'heure actuelle. Il importe en effet de valoriser et d'encadrer ces mécanismes de concertation en s'assurant que, par l'entremise de discussions avec le promoteur, ce dernier prenne des engagements fermes pour répondre aux demandes qui lui sont adressées. Cette

condition implique, comme nous l'avons soulevé au chapitre 1 à propos des bonnes pratiques adoptées par l'industrie minière, une capacité d'écoute et un engagement soutenu du promoteur, de même qu'une vision du développement des localités d'accueil, qui ne doivent pas être abordées comme des réceptacles mais comme des partenaires. L'accès et la transparence de l'information sont également des éléments essentiels pour le succès de cette démarche. Cette réelle participation du milieu est reconnue pour favoriser l'acceptabilité sociale des projets.

Le Québec pourrait également s'inspirer d'autres modèles d'évaluation des impacts sociaux, tels que celui mis en place en Australie. Face au mouvement d'opposition croissante à l'égard des projets de développement du gaz de houille, l'Australie a reconnu l'importance d'impliquer étroitement les communautés touchées dans le processus d'évaluation des impacts sociaux et a adopté des principes d'engagement avec les communautés et les parties prenantes pour accroître la validité et l'utilité de cet exercice. Les cinq principes que les autorités gouvernementales australiennes et les représentants de l'industrie s'engagent à respecter sont : 1) une **communication** bilatérale axée sur la transmission d'une information claire, exacte et pertinente; 2) la **transparence** en ce qui concerne les objectifs du projet et du processus décisionnel, les limites du processus d'engagement, les attentes des parties prenantes et les résultats de la démarche; 3) la **collaboration** et le partage d'expertise visant à produire des retombées bénéfiques à l'ensemble des parties prenantes; 4) l'**inclusion** des parties prenantes, la prise en considération des enjeux majeurs pour la communauté touchée et le respect de leurs valeurs, intérêts et préoccupations; et 5) l'**intégrité** par l'instauration de règles de conduite propices à l'établissement d'un lien de confiance et d'un respect mutuel, dans le cadre d'une approche de justice environnementale procédurale. La mise en application de ces principes permet d'aller au-delà de l'exercice formel d'évaluation des impacts en favorisant, à long terme, la construction d'une relation de confiance et de partenariat, un facteur déterminant pour l'acceptabilité sociale d'après Parsons et Moffat (2014). Les résultats contrastés observés par Lacey et Lamont (2014) entre le Queensland et le New South Wales mettent en évidence l'utilité d'adopter une approche plus inclusive et plus partenariale avec les communautés locales, réceptrices des infrastructures industrielles, pour faciliter un appui durable de l'industrie.

Ententes entre les promoteurs et les communautés (MRC, municipalités et communautés autochtones) : un mécanisme à encadrer

Dans la majorité des projets étudiés, les promoteurs ont signé des ententes avec les communautés (municipalités, MRC, communautés autochtones). Des ententes ont été adoptées dans le projet de centrale thermique du Suroît, dans le projet du terminal méthanier à Cacouna et pour le complexe hydroélectrique de la rivière Romaine. L'adoption d'ententes compensatoires afin de verser des redevances à la municipalité d'accueil s'est également généralisée à l'ensemble de la filière éolienne. Ces ententes sont des réponses partielles à

l'engagement des promoteurs pour répondre aux attentes des communautés. Elles sont principalement utilisées pour établir les compensations financières. Ce financement est vu comme un levier stratégique de développement et un moyen de favoriser le développement de nouvelles entreprises, la diversification de l'économie et le développement des collectivités locales. Ces ressources financières sont principalement utilisées sous la forme de fonds de développement régional destinés à encourager divers projets structurants à caractère culturel, social, environnemental, récréotouristique et économique. Différents objectifs sont également adoptés selon les contextes : amélioration des infrastructures et des services municipaux, protection du patrimoine naturel et historique, redistribution d'une partie de ces montants vers les municipalités dévitalisées, etc. Quant aux ententes avec les communautés des Premières Nations signées dans le cadre du complexe de la Romaine, elles sont principalement constituées de fonds visant à favoriser le développement socioéconomique, à offrir des opportunités en termes de formation, d'emploi et de contrats et à encourager la poursuite des activités traditionnelles.

Outre l'aspect financier, ces ententes pourraient servir à inscrire différentes conditions spécifiques au contexte local que l'entreprise s'engagera à respecter. Or, ces ententes devraient préférablement être encadrées avec des balises précises par le gouvernement, car elles font l'objet de critiques importantes qui sont soulevées dans plusieurs mémoires.

L'adoption de ces ententes a instauré un sentiment de méfiance chez plusieurs acteurs, dont la population en général, car elles ont été conclues, dans tous les projets étudiés, avant la tenue des audiences publiques du BAPE et donc avant que l'ensemble des impacts et des préoccupations du milieu aient été examinés. L'adoption de ces ententes aussi tôt dans la démarche remet en cause la crédibilité, voire l'utilité de la procédure d'évaluation. Par ailleurs, c'est l'entreprise qui pilote les mécanismes de consultation et de négociation pour définir les conditions de l'entente, qui restent la plupart du temps confidentielles. Le pouvoir de négociation entre les municipalités, surtout pour les petites municipalités dotées d'un seul employé permanent, et le promoteur reste inégal, ce qui soulève des enjeux d'iniquité importants. Cela pose la question de comment appuyer ces municipalités dans leur négociation avec une multinationale du pétrole par exemple? En outre, il s'agit de modes de gouvernance qui demeurent fragiles, car de l'aveu de certains acteurs qui ont signé ces ententes, elles demeurent insuffisantes pour répondre aux préoccupations sociales soulevées par les changements du mode de développement de type industriel.

Un meilleur encadrement de ces ententes implique la mise en place de dispositifs de concertation tel que discuté précédemment. Ces mécanismes de négociation ne devraient pas être pilotés par le promoteur. Un cadre de référence, sous la forme d'un guide par exemple, permettrait d'accompagner les acteurs dans ce processus. Il est souhaitable également que la négociation de ces ententes s'inscrive dans un temps long et soit adoptée après le processus d'enquête et d'évaluation des impacts. Ces ententes pourraient également être soumises à l'examen public dans un esprit de reddition de comptes. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique

courante chez les communautés innues. Des sanctions importantes devraient être prévues si le promoteur ne respecte pas ses engagements.

Bref, avec un encadrement adéquat, l'adoption de ces ententes à la fin de la procédure d'évaluation des impacts, qui aura impliqué les communautés locales à toutes les étapes, permettrait de venir sceller les engagements du promoteur avec le milieu afin que le projet contribue au développement de la région de façon pérenne.

Ententes avec les propriétaires

Finalement, mentionnons que l'exploitation et le transport des hydrocarbures peuvent nécessiter la négociation d'emprises chez les propriétaires de terrain. Les modalités d'utilisation et les compensations financières pour les inconvénients et les restrictions des emprises sont habituellement négociées individuellement entre le promoteur et le propriétaire. Néanmoins dans le cadre du projet de Pipeline Saint-Laurent, l'UPA a négocié une entente-cadre avec Ultramar afin de protéger les intérêts des producteurs agricoles et de proposer des mesures de mitigation et de compensations financières équitables pour les propriétaires. Cette entente-cadre propose un cahier de mesures générales d'atténuation des impacts dans les milieux, un guide de gestion de l'emprise du pipeline ainsi qu'une méthode de compensation. Cette entente a également permis de légitimer certaines demandes avec le promoteur, dont un suivi agricole de sept ans suite à la construction du pipeline. Il s'agit d'une pratique inspirante pour les projets d'exploitation des hydrocarbures en milieu habité.

L'encadrement du processus de négociation des ententes basé sur l'application des meilleures pratiques reconnues dans ce domaine et l'implication d'un organisme indépendant dans la démarche apparaissent comme des éléments clés pour assurer la légitimité des ententes conclues et le respect des droits et intérêts des propriétaires et des communautés touchés. En Australie, la croissance rapide de l'industrie gazière et son empiètement progressif sur des terres privées ont engendré des conflits d'usage avec les propriétaires terriens et les communautés. Face à l'insuffisance des mesures compensatoires prévues par la loi et soucieux de faciliter la coexistence des propriétaires en milieu rural, des communautés régionales et de l'industrie gazière continentale, le gouvernement du Queensland a créé un nouveau mécanisme de gouvernance indépendant, *The GasFields Commission*, pour favoriser la représentation d'une variété de points de vue et intérêts, et aider à bâtir une relation de confiance entre les parties prenantes. Cette Commission a pour rôle de formuler des recommandations en matière de pratiques exemplaires et des avis sur les possibilités de coexistence des différents acteurs dans des secteurs donnés, de faciliter le règlement des litiges, de recueillir de l'information et de publier du matériel éducatif.

Outre les compensations financières, mentionnons également que l'adoption de mesures de compensation écologiques par le promoteur pour faire en sorte qu'il n'y ait aucune perte nette

de biodiversité reçoit un large appui de la population en Australie-Occidentale. Cet élément pose d'ailleurs la question de la protection de la faune et de la flore et du souci des générations futures qui sont, avec les impacts sociaux, des enjeux complexes qui appellent des solutions à long terme. Or notre analyse des mémoires sur les projets énergétiques québécois illustre bien la difficulté de traiter de ces impacts à long terme pour les résidents et les acteurs locaux, dont les préoccupations concernent principalement les retombées économiques, l'environnement et, parfois, la qualité de vie, mais difficilement les impacts à long terme sur toutes les dimensions sociales et territoriales.

4.2.4 Mécanismes de suivi

La participation du milieu est importante avant l'implantation du projet, mais également lors des phases de construction et d'exploitation. C'est du moins ce que notre analyse des mémoires des différents projets a révélé en faisant ressortir le suivi, effectué de concert avec les communautés, comme une condition essentielle. Plusieurs acteurs estiment que les mécanismes de suivi devraient être plus nombreux pour tenir compte des différentes problématiques qui pourraient survenir sur le territoire. La crédibilité des suivis environnementaux est aussi mise en doute lorsqu'ils sont uniquement réalisés par le promoteur. De l'avis de plusieurs, ces suivis devraient être élargis à d'autres dimensions et impliquer une pluralité d'acteurs possédant une fine connaissance du terrain (ex. : résidents, organisations sociales, récréotouristiques et environnementales).

Composés de divers acteurs du milieu aux compétences et expertises variées, le comité de suivi est vu comme un mécanisme de communication qui permet de transmettre les préoccupations du milieu, d'assurer une certaine surveillance des activités tout en favorisant la résolution des problématiques qui surviennent. Il contribue également à une meilleure harmonisation du projet avec les communautés locales et vient renforcer les liens de confiance entre la communauté et le promoteur.

Le Plan de gestion intégrée introduit par le Parlement norvégien, et évoqué précédemment, est peut-être un modèle à examiner pour le Québec car il prévoit justement un important mécanisme de suivi qui donne confiance aux acteurs du milieu et contribue à une meilleure compréhension du projet et de ses impacts pour toutes les parties prenantes. Ce mécanisme de suivi et d'apprentissage mutuel comprend une évaluation continue et ex-post, l'échange d'information intersectorielle et la participation de comités consultatifs scientifiques externes.

Signalons finalement qu'une des limites de cette étude est qu'elle s'appuie principalement sur le contenu des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE et donc sur les perceptions de différents acteurs avant l'implantation du projet. Si cette démarche méthodologique contribue à déceler les principaux facteurs d'acceptabilité sociale, elle ne permet toutefois pas d'identifier les impacts réels générés par les différents projets. Or, l'application de mesures de suivi revêt

une importance toute particulière dans le contexte des hydrocarbures, industrie méconnue au Québec, d'autant plus que malgré les études et les consultations publiques, plusieurs incertitudes persistent. Le suivi devient alors un mécanisme essentiel pour confirmer les impacts prédits et détecter des impacts non prévus afin d'appliquer des mesures correctives. Ce mécanisme de suivi, pour être crédible, devrait être basé sur un portrait de référence établi dès le départ pour permettre de mesurer et de suivre les changements de façon scientifique et fine, au lieu de s'en tenir à un suivi des plaintes. Dans cette perspective, le suivi exige la mise en place d'un organisme de veille stratégique pour évaluer en continu le tissu social.

4.3 RÔLES JOUÉS OU ATTENDUS PAR LES PRINCIPAUX ACTEURS DANS LA FILIÈRE DES HYDROCARBURES

Même si le mandat de l'étude portait principalement sur les facteurs d'acceptabilité sociale, il est possible, à partir des attentes soulignées dans les différents cas au Québec et dans les modèles de développement qui ont été implantés ailleurs, d'identifier certains rôles joués par les principaux acteurs. Dans cette partie, nous décrivons ces rôles pour l'État, les municipalités et MRC, qui sont les acteurs en première ligne de la gouvernance territoriale, les citoyens et acteurs de la société civile et les entreprises et promoteurs.

4.3.1 Rôle de l'État : encadrement des hydrocarbures et accompagnement des communautés

Les rôles de l'État pour encadrer la filière des hydrocarbures sont nombreux. À partir des enseignements tirés de ce rapport, on peut dégager trois rôles principaux pour l'encadrement du développement des hydrocarbures au Québec : 1) l'adoption d'une politique, d'une vision et d'une planification intégrée des ressources; 2) l'encadrement du développement des projets d'hydrocarbures par des mesures législatives et réglementaires; et 3) l'accompagnement des communautés afin que leurs préoccupations soient d'abord systématiquement identifiées et ensuite prises en compte, selon leurs priorités, dans les différentes étapes de l'implantation des projets.

Adoption d'une politique, d'une vision et d'une planification intégrée des ressources

Les attentes que nous avons soulevées au point 1 de ce chapitre relativement à la justification des projets relèvent presque toutes de l'État, dont le rôle est d'adopter une politique visant à baliser la place des différentes filières d'hydrocarbures au Québec. C'est également à l'État

qu'incombe la planification intégrée des ressources et l'évaluation globale du déploiement des différents projets sur le territoire. Le débat public qui permet d'impliquer une diversité d'acteurs dans le processus décisionnel vient guider la procédure et le contenu de la politique.

Encadrement par des mesures législatives et réglementaires

Les études de cas ont démontré l'importance de mettre en place des mesures législatives et réglementaires rigoureuses, avec des mesures environnementales sévères, pour encadrer les activités liées aux hydrocarbures. Cet encadrement, qui s'inspire des meilleures pratiques, inclut également un suivi des projets et de ses impacts sociaux, environnementaux et économiques, de même que des engagements du promoteur et des autorités. L'une des réglementations réclamées notamment par les municipalités et qui relève du palier gouvernemental est l'obligation pour les entreprises d'adhérer à une assurance responsabilité civile ou la création d'un fonds d'indemnisation afin de faciliter les interventions d'urgence en cas de sinistres majeurs ou de s'assurer de la remise en état des sites après l'exploitation. L'État du Maryland aux États-Unis, par exemple, s'est doté de moyens pour financer les travaux de nettoyage des déversements pétroliers et les dommages à l'environnement causés par le transport du pétrole, ainsi que pour indemniser les propriétaires touchés, en créant deux fonds spéciaux constitués à partir de droits prélevés sur les barils de pétrole transportés.

Une autre piste intéressante soulevée dans cette étude est d'appuyer le modèle d'exploitation sur des principes et des valeurs partagés. La Norvège, dont la politique pétrolière repose sur une liste de 10 commandements et une déclaration de principes qui permettent d'établir des balises nationales et de clarifier les conditions requises pour que les activités pétrolières profitent à l'ensemble de la nation, constitue un bon exemple en ce sens. À ce titre, plusieurs études réalisées dans le cadre de l'EES sur le gaz de schiste ont démontré l'importance d'inscrire l'encadrement dans les principes de développement durable de la Loi sur le développement durable du Québec. La Commission sur les enjeux énergétiques recommande, dans un premier temps, que ce rôle soit attribué au ministère des Ressources Naturelles : cadre financier, réglementations, planification, soutien à la recherche et développement et à l'innovation, définition du système d'émission et des règles pour la mise aux enchères des permis d'exploration, mandat de connaissances et de diffusion de l'information, etc. tout en travaillant de concert avec les autres ministères, agences et organisations liées au domaine énergétique.

Si cela est nécessaire (en s'appuyant sur un débat public) et au moment importun, la Commission recommande également de créer une société d'État au bénéfice de la population. Une proposition similaire, la création d'une agence spécialisée qui se verrait déléguer les attributions exercées actuellement par le MERN et le MDDELCC, est avancée également par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement afin de réguler l'ensemble des autorisations requises pour les activités et les aspects liés à la sécurité et à l'environnement, notamment. Les cas hors Québec ont démontré que plusieurs pays ou provinces ont adopté une

telle approche. La Norvège a créé une compagnie pétrolière nationale et exigé différentes mesures des compagnies afin que le pays puisse profiter pleinement des retombées économiques. Terre-Neuve-et-Labrador, qui s'est inspiré de ce modèle, a créé en 2007 une société d'énergie d'État qui exerce des activités dans cinq secteurs, dont l'hydroélectricité ainsi que le pétrole et le gaz, afin d'exploiter le plein potentiel de ses ressources énergétiques. Le gouvernement norvégien a également créé en 1990 un Fonds pétrolier où sont versés tous les revenus tirés de l'activité pétrolière et qui sert à assurer une équité entre les générations. Seuls les intérêts de ce fonds sont retirés et réinvestis dans d'autres secteurs alors que le reste est destiné aux générations futures.

Accompagnement des milieux locaux

Au point précédent, nous avons recommandé de valoriser le savoir des communautés locales et leurs outils d'aménagement du territoire et de concertation. Même si l'État semble effacé à cette étape, il a néanmoins un rôle important à jouer dans l'accompagnement des acteurs locaux par la mise en place de balises pour encadrer la contribution des acteurs locaux aux processus de planification et de concertation. Par exemple, l'État pourrait encadrer davantage les ententes signées entre les promoteurs et les communautés locales, ainsi que les modalités de leur publication. Comme dans le cas de la filière éolienne, l'élaboration de guides visant à accompagner les différents acteurs dans la planification et l'encadrement pourrait faciliter l'intégration des projets dans le milieu. Par exemple, la publication d'un guide sur l'exploitation des hydrocarbures qui synthétise la réglementation et les conditions de mise en œuvre des projets permettrait un meilleur encadrement des pratiques des entreprises. Enfin, la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, réclamée depuis longtemps par les acteurs du monde municipal, pourrait contribuer à la mise en place de l'encadrement et des outils d'accompagnement nécessaires.

4.3.2 Rôles des municipalités et municipalités régionales de comté (MRC) : planification, sécurité publique et concertation

Les cas étudiés au Québec ont permis d'examiner la position et les attentes des municipalités sur les projets par l'entremise des mémoires qu'ils ont déposés aux audiences publiques du BAPE. En s'appuyant sur ces attentes ainsi que sur les pistes identifiées dans la partie précédente sur les composantes du milieu, nous retenons trois rôles importants à jouer pour les municipalités et MRC aux différentes étapes de l'implantation d'un projet d'exploitation des hydrocarbures. Ces rôles se rapportent à l'aménagement et à la réglementation afin de planifier le développement des hydrocarbures sur le territoire, aux mesures de sécurité publique et de bien-être de la population et aux mécanismes de concertation avec le promoteur et le milieu

afin d'améliorer l'insertion des projets sur le territoire. Encore une fois, le processus tant attendu de réforme de la LAU offre une opportunité d'intervenir en ce sens.

Aménagement et réglementation pour planifier le développement des hydrocarbures

Les enseignements tirés de l'analyse des différents projets au Québec, et notamment ceux sur le gaz de schiste, ont démontré l'importance de mobiliser les municipalités et leurs outils de planification, de réglementation, d'aménagement du territoire et de conciliation des usages dans le processus de détermination des territoires compatibles. Celles-ci jouent donc un rôle important à l'étape de planification, avant l'arrivée des entreprises, en établissant les affectations du sol ainsi que la réglementation permettant d'accueillir des projets liés aux activités de mise en valeur des hydrocarbures. Réalisée de façon judicieuse, cette planification contribuerait à atténuer les impacts sur les usages existants de l'aménagement du territoire, en prenant en compte la sensibilité des territoires (Gagnon *et al.*, 2013; Gauthier *et al.*, 2015) et les conflits possibles qui y sont associés. À cet égard, les actions qui permettent d'utiliser le plein potentiel de ces outils d'aménagement du territoire et de réhabiliter la planification devraient être valorisées.

Les municipalités disposent également déjà d'outils de réglementation et de gestion. À ce titre, pour les projets associés aux hydrocarbures étudiés au Québec, les municipalités souhaitent pouvoir adopter des réglementations à l'image des autres fonctions industrielles qui sont réglementées sur le territoire. Elles appréhendent l'impact de l'utilisation de leurs équipements et services par les compagnies. Elles souhaitent pouvoir réglementer l'utilisation des infrastructures municipales telles que l'utilisation de l'eau potable à partir du réseau municipal, le traitement des eaux usées, l'utilisation intensive des routes par la machinerie lourde, et les sites d'enfouissement pour les boues de forage. Dans le même ordre d'idées, certaines municipalités s'inquiètent de la distance minimale entre un puits de forage et les habitations et de la densité de puits autorisés par km² qui devraient faire l'objet d'une réglementation similaire aux exigences imposées pour les autres activités industrielles. D'autres encore suggèrent l'application de mesures d'atténuation des impacts sur le paysage avec la mise en place d'écrans sonores et visuels esthétiques.

Sécurité publique et bien-être de la population

Les MRC et les municipalités sont aussi responsables d'assurer la sécurité et le bien-être de leur population. Plusieurs représentants municipaux réclament la mise en place d'un plan de mesures d'urgence en cas d'accidents ou d'un protocole de sécurité avant le début des travaux. Cette préoccupation des municipalités pour la sécurité ressort dans tous les projets analysés au chapitre 2. Ces municipalités souhaitent pouvoir planifier, de concert avec le promoteur du

projet, les règles et mesures de sécurité relatives aux installations et opérations et mettre en place des mesures d'urgence adéquates en cas de sinistre.

L'exemple du projet du terminal méthanier est intéressant, car il a mené à la création d'un comité mixte municipal-industriel composé de représentants de la municipalité, de l'entreprise, de la sécurité civile et de Transports Canada. Le rôle de ce comité était d'établir les règles et mesures de sécurité relatives aux installations et opérations et de planifier des mesures d'urgence adéquates. Les mémoires de représentants municipaux formulent diverses recommandations pour le contenu des plans d'intervention : description de la nature et du niveau de risque; protocoles d'intervention; plans d'évacuation; identification des sous-traitants; formation du personnel d'intervention ou identification de ressources humaines qualifiées pour gérer les incidents; et disposition d'équipements sur place en cas d'incidents ou compensations financières à la municipalité pour l'achat de nouvel équipement dans le service de prévention des incendies.

L'initiative sur la fracturation hydraulique sécuritaire mise en place par l'État du Maryland pour faire en sorte que la population puisse à la fois profiter des retombées économiques associées au développement du gaz de schiste et bénéficier des mesures de sécurité les plus avancées est une autre piste intéressante à explorer à cet égard. Rappelons que cette initiative, administrée conjointement par le ministère de l'Environnement et le ministère des Ressources naturelles, avait pour but d'aider les responsables de l'élaboration des règlements et politiques de l'État du Maryland à déterminer les conditions à mettre en place pour éviter que l'extraction du gaz de schiste ne pose des risques inacceptables pour la santé, la sécurité et l'environnement.

Concertation avec le promoteur et le milieu afin d'améliorer l'insertion des projets sur le territoire

Lorsqu'un nouveau projet est annoncé, les municipalités sont en première ligne pour discuter avec le promoteur des attentes et des conditions à mettre en place pour assurer une meilleure concordance avec les besoins de la communauté. Elles sont aidées en cela par leurs outils d'aménagement³⁰ et les mécanismes de concertation et de participation publique déjà en place qui permettent aux citoyens et autres acteurs en présence de s'exprimer. Dans tous les projets analysés, les municipalités restent très sensibles aux conditions de mise en œuvre des projets énergétiques afin qu'ils répondent davantage aux besoins du territoire. Ce sont d'ailleurs les municipalités qui ont négocié les conditions d'insertion des projets en adoptant notamment des ententes avec les promoteurs. À cet égard, le rôle qu'elles jouent dans la concertation du milieu afin de formuler les préoccupations et attentes à l'intention des promoteurs doit être valorisé.

³⁰ Il importe de mentionner toutefois que ces outils ne sont pas d'égale valeur dans toutes les municipalités et MRC, car les schémas d'aménagement et de développement ne sont bien souvent plus à jour et certaines municipalités ne possèdent pas de plan d'urbanisme.

4.3.3 Citoyens et acteurs de la société civile

Pour plusieurs citoyens et acteurs, l'acceptabilité sociale sert en quelque sorte à sonder l'opinion du public afin de déterminer si le projet doit aller de l'avant et, si oui, à déterminer les conditions à mettre en place. Le processus qui sous-tend l'acceptabilité sociale permet donc aux communautés de s'informer sur le projet, mais aussi de participer au processus décisionnel en se prononçant sur sa pertinence. À ce titre, les préoccupations et les savoirs des citoyens et de la société civile sont mis en valeur à travers la mise en place de dispositifs de participation et de concertation. Ce sont principalement les citoyens et les acteurs de la société civile, rappelons-le, qui souhaitent un débat public afin de préciser quelle place devraient occuper les hydrocarbures dans le développement au Québec. L'ensemble des projets étudiés démontre également que les populations et différents acteurs de la société civile sont les principaux auteurs des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE pour les différents projets. Les audiences publiques du BAPE ont permis à ces derniers de communiquer leurs inquiétudes et leurs attentes au promoteur à l'égard du projet. Néanmoins, ce savoir mérite d'être davantage valorisé par une intégration de ces acteurs aux différentes étapes de l'évaluation et de la planification des projets ainsi que dans les mécanismes de suivi.

Plusieurs exemples tirés de l'étude des cas hors Québec portent sur des mécanismes intéressants d'inclusion des acteurs du milieu et de valorisation des savoirs locaux. L'évaluation intégrée du projet *North Field Test*, les évaluations environnementales stratégiques menées depuis peu à Terre-Neuve-et-Labrador, de même que le Plan de gestion intégrée introduit en Norvège témoignent tous des avantages tirés d'une participation étroite des communautés touchées au processus de décision et de planification. Le partenariat établi entre les pêcheurs et l'industrie pour assurer une réponse adéquate en cas de déversement de pétrole au large des côtes de la Norvège constitue une autre illustration de l'influence positive sur l'acceptabilité sociale de la participation active des communautés affectées et de la reconnaissance de leur expertise.

4.3.4 Entreprises ou promoteurs

À travers l'étude des facteurs d'acceptabilité sociale, nous avons également identifié certains rôles de l'entreprise. L'acceptabilité sociale, ou le « permis social d'exploiter », est d'ailleurs un concept que s'approprie l'entreprise afin d'améliorer ses pratiques. Pour les promoteurs des projets étudiés au Québec, l'acceptabilité sociale est étroitement liée à la participation et à l'idée que les conditions de mise en œuvre des projets doivent être réalisées en collaboration avec la population. Le rôle de l'entreprise sera alors de favoriser le tissage des liens avec la communauté. À différents degrés dans les projets étudiés, les promoteurs ont d'ailleurs mis en place différents mécanismes afin d'informer la population et dans une moindre mesure de les consulter. L'implication des milieux locaux dans les projets doit néanmoins être valorisée, et ce dès la réalisation des études d'impacts afin de bien préparer le projet et de planifier les mesures

d'atténuation et de compensation. Le cadre de référence présenté dans le premier chapitre de cette étude a d'ailleurs mis en lumière l'importance de développer les mécanismes de communication entre le promoteur et les communautés sur la base du partage d'une information transparente afin d'améliorer l'acceptabilité sociale des projets.

Enfin, il ressort de l'étude des cas hors Québec que les compagnies gazières et pétrolières reconnaissent de plus en plus la nécessité de démontrer la légitimité de leur projet et d'obtenir ce « permis social d'exploiter ». Si certaines compagnies se limitent essentiellement à faire accepter leur projet en échange de bénéfices économiques à court terme, comme cela semble être le cas dans le Queensland en Australie et en Ohio aux États-Unis, d'autres au contraire vont s'engager dans un processus de construction d'une relation de confiance avec les parties prenantes, basée sur une connaissance fine du milieu d'accueil, afin d'obtenir un appui plus durable à l'égard de leur projet. À titre d'exemple, le processus d'évaluation intégrée dans lequel la compagnie Shell s'est engagée en Alberta, avec la participation étroite des communautés autochtones touchées par le projet envisagé, lui a permis d'établir sa crédibilité en démontrant sa volonté de contribuer au mieux-être de la région dans le respect du mode de vie local et d'agir de façon équitable et responsable en tant que citoyen corporatif, ainsi que sa capacité d'écouter et de s'engager dans un véritable dialogue.

CONCLUSION

Il ressort en conclusion que les pistes d'amélioration à apporter aux modes de gouvernance pour la mise en valeur des hydrocarbures passent principalement par la valorisation des savoirs des acteurs locaux aux différentes étapes de l'évaluation, de la planification du projet et dans le suivi des impacts. Différents forums et mécanismes existent au Québec pour permettre à ces acteurs d'exprimer leurs préoccupations et leurs attentes. Toutefois, ce savoir est peu intégré dans le processus décisionnel et ce, même s'il contribuerait à améliorer l'insertion des projets dans les communautés tout en facilitant du même coup l'acceptabilité sociale. En effet, lorsque ces demandes ne sont pas prises en compte, les liens de confiance sont plus fragiles et certaines tensions peuvent apparaître avec le promoteur. En outre, les études de cas ont démontré que la relation qui a été développée avec le promoteur dans le passé peut influencer les perceptions des projets à venir. Une écoute et une réponse adéquate à ces besoins avec la mise en place de mécanismes de concertation pourraient contribuer à améliorer la confiance et la crédibilité du processus et du promoteur non seulement pour les projets de développement des hydrocarbures, mais également pour bon nombre de projets industriels d'envergure.

Mentionnons également que le temps est un facteur incontournable. Les projets qui ont suscité davantage d'acceptabilité sociale se sont inscrits dans un temps long. Cette interaction sur plusieurs années a contribué pour certains à tisser des liens de confiance avec le promoteur. Les études de cas hors Québec démontrent également l'importance d'un développement lent et graduel afin de gérer plus efficacement les impacts. L'établissement du lien de confiance entre

tous les acteurs et avec le milieu d'accueil apparaît d'ailleurs comme la pierre d'assise de l'acceptabilité sociale dans la grande majorité des exemples de réussite tirés des cas hors Québec.

Rappelons finalement que l'acceptabilité sociale est un processus complexe qui n'est pas tributaire d'un seul facteur. Même avec des changements dans les modes de gouvernance territoriale en place afin que le projet s'intègre de façon harmonieuse à son environnement, cela ne garantit pas pour autant une meilleure recevabilité. L'acceptabilité sociale est avant tout le résultat d'un processus qui favorise le débat et le consensus ralliant différents acteurs. À cet égard, les études de cas au Québec ont démontré que pour les Québécois, le développement durable et collectif de la ressource est une valeur importante qui s'inscrit bien souvent en opposition au développement des hydrocarbures.

CONCLUSION GÉNÉRALE

En guise de conclusion générale, nous présentons ci-dessous une synthèse des principaux constats découlant de notre étude ainsi que les pistes qui s'en dégagent pour améliorer les modes de gouvernance et favoriser une plus grande acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures. La présentation des résultats porte sur les trois dimensions abordées dans le chapitre 4 et qui découlent de la grille d'analyse adoptée au début de notre démarche, soit : 1) les facteurs associés à la justification et à la nature du projet; 2) les composantes du milieu d'accueil et la prise en compte des préoccupations et attentes des milieux locaux; et 3) les rôles attendus des différents acteurs.

FACTEURS ASSOCIÉS À LA JUSTIFICATION ET À LA NATURE DU PROJET

Constats :

- Le développement durable, malgré l'imprécision du concept et ses multiples interprétations, est un cadre de référence partagé par la majorité des acteurs, qui tirent une fierté du modèle québécois de développement énergétique axé sur l'hydroélectricité.
- Perception d'incohérence entre ce modèle et la mise en valeur des hydrocarbures
- Mise en doute de la rentabilité économique du développement de cette filière pour le Québec et questionnement sur l'intérêt général
- L'examen des alternatives est quasi-absent et est souligné comme une lacune importante de la Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE).

Pistes d'amélioration :

- L'adoption d'une politique qui s'appuie sur une vision claire du développement, arrimée à des orientations précises et des modalités de développement, avec la participation du public et en cohérence avec les autres politiques connexes. Cette étape en amont est importante pour de nombreux citoyens et acteurs du Québec et fait partie intégrante de leur conception de l'acceptabilité sociale.
- Le débat public devrait porter à la fois sur la place des hydrocarbures et sur les autres avenues à préconiser

LES COMPOSANTES DU MILIEU ET LA PRISE EN COMPTE DE SES PRÉOCCUPATIONS ET ATTENTES

Constats :

- En dépit des mécanismes de participation en place, la prise en compte des préoccupations des acteurs locaux et des communautés touchées reste marginale, et ce à toutes les étapes de l'implantation du projet.
- Malgré une étude d'impact, la caractérisation du développement des communautés d'accueil et l'identification par ces dernières de leurs forces et faiblesses, selon une vision historique et stratégique, n'est pas réalisée.
- Le processus est piloté principalement par le promoteur et ne permet généralement pas une participation significative du public à la planification et à la prise de décision. L'absence de prise en compte des savoirs locaux dans le processus décisionnel est une lacune importante.
- Aucune planification et gestion intégrée en raison de la fragmentation des composantes du projet dans la procédure d'évaluation.
- Le modèle du BAPE comporte des lacunes importantes, car ce n'est pas nécessairement dans le cadre des audiences publiques du BAPE que seront discutées les conditions de mise en œuvre des projets dans les milieux locaux. Aucune obligation pour le promoteur.
- L'adoption d'ententes entre les promoteurs et les communautés touchées suscite la méfiance et remet en cause la crédibilité de la procédure d'évaluation, car ces ententes sont pilotées, négociées et conclues par le promoteur avant la tenue des audiences publiques du BAPE et donc avant l'examen des impacts et des préoccupations du milieu.
- La participation du milieu est importante avant l'implantation du projet, mais également lors des phases de construction et d'exploitation. La crédibilité des suivis environnementaux, uniquement réalisés par le promoteur, est mise en doute.

Pistes d'amélioration :

- Révision et modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, notamment pour corriger les lacunes en ce qui concerne l'évaluation des impacts sociaux et des impacts cumulatifs.
- Un accompagnement plus étroit des communautés touchées afin que celles-ci puissent participer au portrait historique et stratégique (forces, faiblesses, vision à long terme) du développement de leur communauté et identifier leurs capacités de résilience et d'adaptation par rapport aux changements anticipés et au suivi en découlant.

- L'indépendance du processus ainsi que l'accessibilité et la transparence de l'information en provenance d'une source fiable sont des facteurs cruciaux pour assurer la crédibilité des mécanismes d'évaluation et de consultation.
- Participation du public en amont. Plus la participation publique intervient tôt dans le processus décisionnel, plus la communauté est portée à avoir confiance dans l'utilité et la légitimité des mécanismes de participation. Le Comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique recommande justement de consulter le public sur les enjeux du projet dès le début de la procédure, à l'étape de la directive.
- L'adoption d'un cadre formel et uniforme pour les évaluations environnementales stratégiques (EES) et la réalisation d'évaluations environnementales régionales (EER) avant d'ouvrir de nouvelles régions au développement gazier et pétrolier.
- La mise en place de mécanismes formels de concertation entre les acteurs du milieu et le promoteur, par une diversification des modes d'intervention du BAPE notamment, pour améliorer l'insertion des projets dans les communautés d'accueil.
- L'encadrement des ententes conclues entre les promoteurs et les communautés et/ou propriétaires par l'application des meilleures pratiques reconnues dans ce domaine et l'implication d'un organisme indépendant.
- La création de comités de suivi composés de divers acteurs du milieu aux compétences et expertises variées pour accentuer la confiance des parties prenantes.

RÔLES ATTENDUS DES DIFFÉRENTS ACTEURS DANS LA MISE EN VALEUR DES HYDROCARBURES

L'État :

- Adoption d'une politique visant à baliser la place des différentes filières d'hydrocarbures;
- Planification intégrée des ressources et évaluation globale du déploiement des différents projets sur le territoire;
- Mise en place de mesures législatives et réglementaires rigoureuses pour encadrer les activités liées aux hydrocarbures (p. ex., un fonds d'indemnisation en cas de dommages environnementaux; une déclaration de principes pour orienter le développement de cette filière, à l'exemple de la Norvège). L'inscription de cet encadrement dans les principes de développement durable de la Loi sur le développement durable du Québec;
- Maximisation des retombées pour le Québec, notamment par la création d'une société d'État au bénéfice de la population, ou d'un Fonds pétrolier sur le modèle de la Norvège, pour assurer un partage équitable de la richesse;
- Accompagnement des acteurs locaux, notamment par une révision de la LAU afin de leur donner les outils nécessaires.

Municipalités et MRC :

- Aménagement et réglementation pour favoriser la conciliation des usages, identifier les territoires compatibles et leur niveau de sensibilité, et atténuer les impacts, à l'étape de planification;
- Sécurité publique et bien-être collectif, notamment par la mise en place de mesures de sécurité et d'un plan d'intervention d'urgence;
- Mise en place de mécanismes de concertation entre le milieu et le promoteur pour favoriser l'insertion harmonieuse du projet dans le milieu d'accueil, dans le respect des besoins et attentes de la population locale.

Citoyens et acteurs de la société civile :

- Participation active à toutes les étapes de l'évaluation et de la planification des projets ainsi que dans les mécanismes de suivi, dans l'objectif de valoriser davantage le savoir local dans la prise de décision.

Entreprises ou promoteurs :

- Meilleure prise en compte des attentes et préoccupations des milieux locaux, et valorisation de leur implication dans les projets dès la réalisation des études d'impacts afin de bien préparer le projet et planifier ses mesures d'atténuation et de compensation;
- Engagement avec la communauté dans le but de démontrer la légitimité de leur projet et de bâtir une relation de confiance avec les parties prenantes.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Alberta Energy (2015), *Oil Sands Sustainable Development Secretariat*, <http://www.energy.alberta.ca/initiatives/3214.asp>, page Web consultée le 17 septembre 2015.

Alberta Government (2015a), *Alberta Oil and Gas Industry Quarterly Update*, winter 2015

Alberta Government (2015b), *Alberta Oil Sands Industry Quarterly Update*, spring 2015

Allaby, Eric (4 mai 2015), « Social licence key to building new industry », *Telegraph-Journal (NB)*, p. A7.

American Petroleum Institute (2014), *Community Engagement Guidelines*, First Edition, July 2014.

André, P. et al. (2006), *Participation publique, Principes internationaux pour une meilleure pratique*, Publication spéciale Série no 4, Fargo, États-Unis : International Association for Impact Assessment (IAIA).

André, Pierre, Emmanuelle Marchand et Christopher Bryant (1994), *Évaluation des impacts sociaux de projets majeurs dans l'étalement périurbain, le cas de Stablex à Blainville, région de Montréal*.

Arbo, Peter et al. (2007), *Petrodevelopment 2030. Socio-economic consequences of an extensive oil and gas development in the Barents Sea*, Rapport commandé par StatoilHydro, octobre 2007, 103 pages.

Aubry, Marcel (2005a), « Ultramar va expliquer son projet. La pétrolière projette de construire un pipeline de plus de 200 millions \$ sur la rive sud du Saint-Laurent », *Le Nouvelliste (Trois-Rivières)*, Économie, samedi 19 mars 2005a, p. 16.

Aubry, Marcel (2005b), « Projet d'oléoduc entre Lévis et Montréal-Est », *Le Nouvelliste (Trois-Rivières)*, Actualités, samedi 26 mars 2005b, p. 25.

Audet, Gabriel (2009), *Énergie éolienne au Québec: l'aspect de l'acceptabilité sociale lié au choix de modèle de développement*. Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, Montréal, 122 p.

Australian Government (2015), *2015 Energy White Paper*, Department of Industry and Science, [En ligne], <http://ewp.industry.gov.au/sites/prod.ewp/files/EnergyWhitePaper.pdf>

Australian Government (2014), *Energy White Paper, at a glance*, Department of Industry and Science.

Baba, Sofiane et Emmanuel Raufflet (2014), *L'acceptabilité sociale : une notion en consolidation*, HEC Montréal.

BAPE – Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (2003), *Rapport 170. Projet de centrale à cycle combiné du Suroît à Beauharnois par Hydro-Québec*. Rapport d’enquête et d’audience publique, 122 p.

BAPE - Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (2007a), *Rapport d’enquête et d’audience publique 243: Projet de construction de l’oléoduc Pipeline Saint-Laurent entre Lévis et Montréal-Est*, Québec, 184 p.

BAPE - Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (2011), *Rapport d’enquête et d’audience publique 273 : Développement durable de l’industrie du gaz de schiste au Québec*, Québec, BAPE, 323 p.

BAPE - Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (2014), *Rapport d’enquête et d’audience publique 307 : Les enjeux liés à l’exploration et l’exploitation du gaz de schiste dans le shale d’Utica des basses-terres du Saint-Laurent*. Québec, BAPE, 523 p.

Baril, Hélène (2014), « Un projet éolien communautaire bat de l’aile en Montérégie », *La Presse*, La Presse Affaires, mercredi 26 novembre 2014, p. 8

Baril, Jean (2009), « Droit d’accès à l’information environnementale : pierre d’assise du développement durable », *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement* [En ligne], Hors série 6 | URL : <http://vertigo.revues.org/8931>; DOI : 10.4000/vertigo.8931

Batellier, Pierre (2012), « Revoir les processus de décision publique : de l’acceptation sociale à l’acceptabilité sociale », *GaïaPresses*, <http://gaiapresse.ca/analyses/revoir-les-processus-de-decision-publique-de-lacceptation-sociale-a-lacceptabilite-sociale-303.html>

Batellier, Pierre (2015), *Acceptabilité sociale. Cartographie d’une notion et de ses usages*. Cahier de recherche du Centre de recherche en éducation et formation relatives à l’environnement et à l’écocitoyenneté, UQAM, 142 p.

Batellier, Pierre et Lucie Sauvé (2011), « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer », *Gestion*, vol. 36, no 2, p. 49-58.

Beaudry, Raymond, Fortin, Marie-José et Fournis, Yann (2014), « La normativité de l’acceptabilité sociale : écueils et réactualisation pour une économie territorialisée », *Éthique publique*, vol. 6, n°1, p. 121-139

Bédard, Louise (2015), « Les députés péquistes s’opposent au projet de parc d’éoliennes », *Le Canada Français*, no. Vol. 156 n° 3, Actualité, jeudi 2 juillet 2015, p.CAHA13

Bégin, Pierre-Yvon (2006), « Projets Ultramar et Rabaska. Le tracé du pipeline toujours contesté », *La Terre de chez nous*, no. Vol: 77 No: 41, Actualités, jeudi 16 novembre 2006, p. 4.

Bherer, Laurence, Pascale Dufour et Christine Rothmayr Allison (2013), *Analyse comparée des mobilisations réfractaires au développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique*. Centre de recherche sur les politiques et le développement social. Étude S4-3A remise au Comité d’évaluation environnementale stratégique des gaz de

schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 132 p.

Bidégare, Valérie (2014), « Le dernier clou dans le cercueil des bélugas », *Le Journal de Québec*, Nouvelles, dimanche 30 novembre 2014, p. 42.

Black, Bill (2 août 2014), « Too little informed debate, too much panel-pummeling », *The Chronicle Herald (Halifax, NS)*, p. E2.

Bouchard, Michel A. (2015), « Les dessous de 'l'acceptabilité sociale' : Les considérations environnementales et économiques ne sont pas les seuls critères pour juger une activité de développement », texte d'opinion paru dans *La Presse* + le 2 août 2015, [En ligne], http://plus.lapresse.ca/screens/c46a2204-7e56-47a3-a309-60e7f73bcd06%7C_0.html

Boutilier, Robert G. (2014), « Concepts and emerging ideas : Frequently asked questions about the social licence to operate », *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(4) : 263-272. DOI:10.1080/14615517.2014.941141.

Boutilier, Robert G. et Ian Thomson (2011), *Modelling and measuring the social license to operate : fruits of a dialogue between theory and practice*, 10 p.

Bowness, Evan et Mark Hudson (2014), « Sand in the cogs? Power and public participation in the Alberta tar sands », *Environmental Politics*, 23:1, 59-76, DOI: 10.1080/09644016.2013.821825

Brasier, Kathryn J. et al. (2011), "Residents' perceptions of community and environmental impacts from development of natural gas in the Marcellus shale: A comparison of Pennsylvania and New York cases", *Journal of Rural Social Sciences*, vol. 26, no 1, p. 32-61.

Brunson, M. W. (1996), « A definition of "social acceptability" in ecosystem management », dans M. Brunson, L. Kruger, C. Tyler et S. Schroeder (dir.), *Defining social acceptability in ecosystem management: a workshop proceedings.*, Portland, OR : U.S. Forest Service, General Technical Report PN W-369, p. 7-16.

Business Daily (27 juin 2013), « Miners must maintain good relations with communities ».

Bussièrès, Ian (2015), « Oléoduc Énergie Est. Un record d'opposition dans Portneuf », *Le Soleil*, Actualités, mardi 14 avril 2015, p. 30

Canada NewsWire (2005), *Pipeline Saint-Laurent : Début des inventaires sur le terrain*. Jeudi 18 août 2005.

CCPA - Centre canadien de politiques alternatives (2013a), « Le Canada peut s'inspirer de la gestion du patrimoine pétrolier par la Norvège, selon une étude », communiqué du 17 janvier 2013, [en ligne] <https://www.policyalternatives.ca/newsroom/news-releases/le-canada-peut-s%E2%80%99inspirer-de-la-gestion-du-patrimoine-p%C3%A9trolier-par-la-norv%C3%A8ge>, page consultée le 29 juillet 2015.

CCPA - Canadian Centre for Policy Alternatives (2013b), *Petro path not taken. Comparing Norway with Canada and Alberta's Management of Petroleum Wealth*, Bruce Campbell.

Caron-Malenfant, Julie et Thierry Conraud (2009), *Guide pratique de l'acceptabilité sociale: pistes de réflexion et d'action*, Éditions D.P.R.M.

CRGRNT - Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (2013b), *Élaboration de trois scénarios de gouvernance territoriale des gaz de schiste*. Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S1-4, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 86 p.

CRGRNT - Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (2013c), *Information, participation du public et mécanismes de concertation à l'échelle locale*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S4-2; Élaboration de scénarios de processus de participation publique et des instances correspondantes à l'échelle locale et, au chapitre des projets, description du cheminement pour chacun des projets, la durée du processus et les coûts associés, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 37 p.

CRGRNT - Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (2013d), *Les modifications dans les usages*. Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S3-5 : Documentation des impacts du développement de l'industrie du gaz de schiste sur l'aménagement du territoire, notamment en ce qui a trait à l'agriculture, la foresterie et le tourisme et définition des conflits d'usages potentiels, selon les divers scénarios de développement, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 86 p.

CRGRNT - Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (2013e), *Description et documentation des impacts sociaux que pourraient avoir les infrastructures gazières sur les collectivités locales en lien avec l'exploitation et le transport du gaz de schiste*. Étude S3-6 réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, Université du Québec en Outaouais, 74 pages.

Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (2013a), *Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste au Québec*. Étude L3-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 37 pages.

Chiasson, Cindy (2007), « Governing the oil sands », *News Brief, Environmental Law Centre*, vol. 22, no 2, p. 14-17.

Chiasson, Guy (2013), « Introduction », dans Guy Chiasson et Édith Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques ?*, Presses de l'Université du Québec, p. 1-21.

Chiasson, Guy Jean-Philippe Bernard et Mélina Charlebois (2013), Chapitre 2 | le régime forestier, dans Yann Fournis et Marie-José Fortin (dir.). *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcin et éolien*. Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial. Étude S1-3 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, p.27 à 52.

Ciupuliga, A.R. et E. Cuppen (2013), « The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines : the case of a France-Spain interconnection project », *Energy Policy*, no 60, p. 224-233.

Clausen, D.L. et R.F. Schroeder (2004), *Social acceptability of alternatives to clearcutting: discussion and literature review with emphasis on Southeast Alaska*, Portland, OR: USDA Forest Service, Pacific Northwest Research Station, General Technical Report PNW-GTR-594, 42 p.

Coiteux, Martin (2012), *Le point sur les écarts de revenu entre les Québécois et les Canadiens des autres provinces*, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, février 2012, [En ligne] cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publicees/PP-2011_03.pdf

Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines (2014), *Bonnes pratiques d'engagement et de préparation des communautés : Recueil d'étude de cas du Secteur canadien des minéraux et des métaux*, Sudbury, Ontario, août 2014.

Cook, P, Beck, V, Brereton, D, Clark, R, Fisher, B, Kentish, S, Toomey, J and Williams, J (2013), *Engineering energy: unconventional gas production*, Report for the Australian Council of Learned Academies, www.acola.org.au.

Corbeil, Michel (2008), « Vague éolienne. Plus de 2000 mégawatts produits à tout vent », *Le Soleil*, Actualités, mardi 6 mai 2008, p. 2.

Côté, Gilles et Christiane Gagnon (2005), « Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma) », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 1, p. 57-72.

Couillard, Marc-André (2015), « Deux députés de la région s'opposent aux éoliennes », *Coup d'Oeil (Napierville, Qc)*, no. Vol. 36 n° 37, Actualités, mercredi 8 juillet 2015, p. 5

Croteau, Martin (2014), « TransCanada stoppe ses travaux à Cacouna. Le béluga n'est plus une espèce menacée, mais bien en voie de disparition, conclut un comité fédéral », *La Presse Actualités*, mardi 2 décembre 2014, p. A14.

Department of Environment of Maryland (s.d.), *Marcellus Shale Safe Drilling Initiative Advisory Commission*, <http://www.mde.state.md.us/programs/Land/mining/marcellus/Pages/Commission.aspx>, page consultée le 23 septembre 2015.

Department of the Environment (2012), *Report on status of the Maryland oil disaster containment, clean-up and contingency fund*.

Desjardins, Ludwig et Michel Gariépy (2005), « Le poids du réseau dans, ou contre le projet urbain? L'exemple de deux projets majeurs dans la région de Montréal », *Métropolis, Flux*, no.60/61 p.35 à 49.

Devault, Ève et Marie-José Fortin (2013), Chapitre 3. Interprétation sociale du changement : saisir les rationalités exprimées au Forum du BAPE, dans Marie-José Fortin et Yann Fournis (dir.). *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de*

développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec. Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial. Étude S4-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, p.65 à 103.

Dufresne, Denis (2007), « Un second Suroît ? », *La Tribune (Sherbrooke, Qc)*, Opinions, lundi 16 juillet 2007, p.12.

ENAP (2013), *Cartographie d'initiatives en matière d'enjeux énergétiques Volet II*, Présentée à la Direction de la coordination et des affaires intergouvernementales – Secteur de l'énergie Ministère des Ressources naturelles 25 octobre 2013.

Engen, O.A., O. Langhelle et R. Bratvold (2011), « Is Norway really Norway? », *Beyond the Resource Curse* (book chapter), pp. 259-279

Feurtey Évariste et al. (2008), *Énergie éolienne et acceptabilité sociale. Guide à l'intention des élus municipaux du Québec*, Rimouski, Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, rattachée au Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT), Université du Québec à Rimouski.

Feurtey, Évariste (2013), *L'éolien communautaire au Québec : acceptabilité sociale, contraintes, avantages et perspectives de développement - Une solution d'avenir en région habitée ?* Cahiers de l'ARUC-DTC; série « Recherches », no. 15.

Feurtey, Évariste (2014), *Conception et validation d'un modèle d'analyse et de suivi pour une politique durable et acceptable de l'énergie éolienne – une étude comparative France Québec* (thèse de doctorat en sciences de l'environnement pour l'obtention du cadre de Ph.D., Université du Québec à Rimouski, Canada)

Feurtey, Évariste et Carol Saucier (2014), *L'éolien communautaire et distribué au Québec : acceptabilité sociale, contraintes, conditions et perspectives de développement*. Québec, Sommet international des coopératives, 17 p.

Fidler, Courtney et Bram Noble (2012), « Advancing strategic environmental assessment in the offshore oil and gas sector: Lessons from Norway, Canada, and the United Kingdom », *Environmental Impact Assessment Review*, no 34, p. 12-21.

Fitzpatrick, Ashley (20 juin 2013), « Conference panel considers public trust. Social licence is an important consideration for industry, Norwegian delegate says », *The Telegram (St-John's)*, p. A1.

Fluker, Shaun (2011), Public participation at the Alberta Energy Resources Conservation Board, *Canadian Institute of Resources Law*, no 111.

Fortin Marie-José et Fournis Yann (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*. Rapport final de l'étude S4-1 remis au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au MDDEFP, 187 p.

Fortin Marie-José, Yann Fournis et Raymond Beaudry (2013), *Acceptabilité sociale, énergies et territoires : De quelques exigences fortes pour l'action publique*. Mémoire soumis à la Commission sur les enjeux énergétiques, 27 p.

Fortin, Marie-José et Fournis, Yann (2014), « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec », *Natures, sciences et sociétés*, 22 : 231-239. DOI : 10.1051/nss/2014037.

Fortin, Marie-José et Sophie Le Floch (2010), Contester les parcs éoliens au nom du paysage : le droit de défendre sa cour contre un certain modèle de développement. *Globe : revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, n° 2, 2010, p. 27-50.

Fortin, Marie-José et Yann 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*. Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial. Étude S4-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 185 pages.

Fortin, Marie-José, Anne-Sophie Devanne et Sophie Le Floch (2010), « Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec. *Développement durable et territoires*, vol. 1, no. 2.

Fortin, Marie-José, Carl Brisson, Jean Dubé et Sylvain Cossette (2013), « Chapitre 4 | analyses statistique et spatiale : cerner les ensembles territoriaux », dans Marie-José Fortin et Yann Fournis (dir.). *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec*. Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial. Étude S4-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, p.104 à 135.

Fournis, Yann et Marie-José Fortin (dir.) (2013), *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcine et éolien*. Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial. Étude S1-3 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 166 p.

Fournis, Yann, Marie-José Fortin, Marie-Claude Prémont, Pierre-Henri Bombenger, avec la collaboration de Sylvain Cossette et Antoine Grondin (2013), « Chapitre 3 | le sous-secteur éolien et la gouvernance du vent », dans Yann Fournis et Marie-José Fortin (dir.). *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcine et éolien*. Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial. Étude S1-3 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, p.53 à 104.

Francoeur, Louis-Gilles (2008), « Lancement du mégaprojet hydroélectrique de la Romaine. L'intérêt local doit cesser de primer sur l'intérêt national, dit la Fondation Rivières », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 26 janvier 2008, p. a6.

Franks, Daniel (2012), *Étude d'impact social des projets d'exploitation de ressources*. International Mining for Development Centre Mining for Development: Guide to Australian Practice, 15 p.

Fraser, Gail S. et Joanne Ellis (2009), « The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act: Transparency of the environmental management of the offshore oil and gas industry », *Marine Policy*, 33, p. 312-316.

Gagné, Jean-Charles (2010), « Pipeline Saint-Laurent, Québec tasse la CPTAQ pour une 5e fois », *La Terre de chez nous*, no. Vol: 81 No: 8, Actualités, jeudi 18 mars 2010, p. 1.

Gagnon, Christiane et al. (2000), *Les comités de suivi au Québec : un nouveau lieu de gestion environnementale*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, 158 p.

Gariépy, Michel (2014), « L'Acceptabilité sociale des grands projets urbains est-elle prévisible ? Une réflexion à partir de quatre cas montréalais », dans Michel Max Raynaud, Paul Lewis, Michel Hubert (Dir.), *Les grands projets urbains. Territoires acteurs et stratégies*. Les Presses de L'Université de Montréal, p.16 à 40.

Gauthier, Mario et Louis Simard (2011), « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec; genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, Vol. 17, no 1, p. 39-67.

Gauthier, Mario et Lynda Gagnon (2013), *La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositifs*, Les Cahiers du CRGRNT, n° 1307, Université du Québec en Outaouais, 67 p.

Gélinas, Geneviève (2015), « Future Loi sur les hydrocarbures: les pétrolières prêtes avant Québec? », *La Presse (site web)* - Environnement, jeudi 19 février 2015.

Gendron, Corinne (2014), « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs », *Éthique et relations publiques*, numéro 11 (juillet 2014), p. 117-129

Gendron, Corinne et Alice Friser avec la collaboration de Martine Gariépy, Mahdiah El-Jed et Audrey Meyer (2015), *Revue de littérature critique sur l'acceptabilité sociale du développement des hydrocarbures*. Réalisée dans le cadre de l'Évaluation environnementale stratégique globale sur les hydrocarbures au Québec, 115 p.

Giroux, Marie-Ève (2007), *Lutte contre le projet de centrale thermique du Suroît*. Cahier du Crises, Collection *Mouvements sociaux*, no MS0703, sous la direction d'Yvan Comeau avec la collaboration de Luu Thuy-Diep, 53 p.

Glucker, Anne N., Peter P.J. Driessen, Arend Kolhoff et Hens A.C. Runhaar (2013), « Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? », *Environmental Impact Assessment Review*, 43 : 104–111.

Gluyas, Richard (16 septembre 2013), « 'Social licence' vital to success », *The Australian*.

Government of Newfoundland and Labrador (2011), *The Economy 2011. Standing Strong: For Prosperity. For Our Future. For Newfoundland and Labrador*, Department of Finance, en ligne : www.economics.gov.nl.ca/e2011/theeconomy2011.pdf

Government of Newfoundland and Labrador (2012), *The Economy 2012*, Department of Finance, en ligne : <http://www.economics.gov.nl.ca/TheEconomy2012.asp>

Gramling, Robert et William R. Freudenburg (2006), « Attitudes toward offshore oil development: A summary of current evidence », *Ocean & Coastal Management*, 49 (2006) 442–461

Grodzinska-Jurczak, M. et J. Cent (2011), « Expansion of Nature Conservation Areas: Problems with Natura 2000 Implementation in Poland? », *Environmental Management*, 47(1) : 11-27.

Groupe de recherche et d'éducation sur les mammifères marins (2015), *Projet de port pétrolier à Cacouna: un danger pour les bélugas*. <http://baleinesendirect.org/projet-de-port-petrolier-a-cacouna-un-danger-pour-les-belugas/>

Groupe de recherche interdisciplinaire en développement durable (2012), *Étude des mécanismes potentiels (certification, divulgation, éco-conditionnalité) assurant l'adoption des meilleures pratiques par les entreprises exploitantes, pour que la responsabilité sociale de l'industrie soit effective*. Étude S4-4 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 172 pages.

Hall, Nina, Justine Lacey, Simone Carr-Cornish et Anne-Maree Dowd (2015), "Social licence to operate: understanding how a concept has been translated into practice in energy industries", *Journal of Cleaner Production*, 86 (2015), p. 301-310.

Haroun, Thierry (2010), « 21e congrès mondial. Les compagnies sont beaucoup plus préoccupées par le marketing social », *Le Devoir, Énergie*, samedi 11 septembre 2010, p.i5.

Hasle, Jon Rytter, Urban Kjellén et Ole Haugerud (2009), « Decision on oil and gas exploration in an Arctic area : Case study from the Norwegian Barents Sea », *Safety Science*, no 47, p. 832-842.

Hazula-Delay, Randolph (2012), Giving consent in the petrostate: Hegemony and Alberta oil sands, *Journal for Activism in Science & Technology Education*, 4(1).

Hélène Ruel (2012), « Le pipeline d'Ultramar devrait être mis en service en décembre. Après avoir rencontré des écueils sur son parcours de 243 kilomètres », *La Nouvelle Union (Victoriaville)*, no. Vol: 15 No: 22, Économie, mercredi 4 juillet 2012, p. 4

Hickson, Es (12 mars 2014), « Social license, sustainability the key to industry success », *The Fairview Post*, p. 15.

Hoberg, George et Jeffrey Phillips (2011), « Playing Defence: Early Responses to Conflict Expansion in the Oil Sands Policy Subsystem », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 44 : 3, septembre 2011, p. 507-527.

House, J D (2003), « Myths and Realities about Petroleum-Related Development: Lessons for British Columbia from Atlantic Canada and the North Sea », *Journal of Canadian Studies*, Vol. 37, No. 4 , Winter 2003

Hunter, Justine (17 novembre 2014), « Alberta needs B.C. to get its oil to Asia, but does B.C. need Alberta? », *BCBusiness*.

Jeanneaux, Philippe et Philippe Perrier-Cornet (2008), « Les conflits d'usage du cadre de vie dans les espaces ruraux et la décision publique locale, éléments pour une analyse économique », *Économie Rurale*, 306 (juillet-août), p.39-54.

Jegen, M. (2008), *L'acceptabilité sociale des projets éoliens au Québec*, Ottawa : Ressources naturelles Canada.

Jopson, Barney (9 mi 2014), « Obama seeks to square circle on shale jobs and green legacy. Energy policy », *Financial Times*, p. 2.

Joron, Guy (1977), « Lettre ouverte à l'auteur d'Un Québec impossible », *Le Devoir*, no. Vol. LXIX, no 286, Lundi 12 décembre 1977.

Joyce S. et I. Thomson (2000), *Earning a Social Licence to Operate: Social Acceptability and Resource Development in Latin America*, [En ligne], <http://oncommonground.ca/wp-content/downloads/license.htm>.

Kean, Gary (12 septembre 2014a), « Economist says objectivity crucial for fracking review », *The Telegram*.

Kean, Gay (12 septembre 2014), « 'Social licence' has to be earned, minister tells industry », *The Telegram (St. John's)*, p. B1.

King, Jeremy (1er octobre 2013), « Better times ahead for unconventional gas in NSW and Victoria? », *Thinking*, Monthly newsletter, Corrs Chambers Westgarth, [En ligne], <http://www.corrs.com.au/thinking/insights/better-times-ahead-for-unconventional-gas-in-nsw-and-victoria/>

Knol, Maaïke et Peter Arbo (2014), « Oil spill response in the Arctic: Norwegian experiences and future perspectives », *Marine Policy*, 50 (2014), p. 171-177

Kruger Énergie (2015), *Sommaire des résultats des suivis post-construction 2014 parc éolien Montérégie Kruger énergie Montérégie*, 12 p. http://www.parceolienmonteregie.com/wp-content/uploads/Sommaire-desSuivis2014_KEMONT_Final.pdf

La Presse (2015), « Les États-Unis deviennent le premier producteur de pétrole au monde », *Affaires*, 10 juin 2015.

La Presse Canadienne (2005), « Le village de Cacouna a voté en faveur du projet de terminal méthanier », *Actualités nationales*, dimanche 25 septembre 2005.

La Presse Canadienne (2015), « Projet d'oléoduc de Transcanada. Pas de terminal à Cacouna », *Actualités*, vendredi 3 avril 2015, p. 5.

Lacey, Justine et Julian Lamont (2014), « Using social contract to inform social licence to operate: an application in the Australian coal seam gas industry », *Journal of Cleaner Production*, 84(2014), p. 831-839.

Larouche, Marc (2004), « Gros-Cacouna. Les promoteurs veulent s'allier la population », *Le Soleil*, Économie, vendredi 3 septembre 2004, p. C3.

Larouche, Marc (2004), « Projet de Cacouna. La population de Cacouna s'informe », *Le Soleil*, Économie, vendredi 8 octobre 2004, p. C2.

Larouche, Marc (2008), « Ports méthaniers Gros-Cacouna retardé. Le coût du projet passe de 660 millions \$ à 1 milliard \$ », *Le Soleil*. Collaboration spéciale 8 février 2008

Larouche, Marc (2013), « Terminal maritime. TransCanada choisit Cacouna », *Les Affaires*, mercredi 13 novembre 2013, p. 28,29

Le Floch, Sophie et Marie-José Fortin (2012), « Les paysages d'éole à l'épreuve du développement durable : où accepter n'est pas participer », dans Yves Luginbühl et Daniel Terrasson (dir.), *Paysages et développement durable*, Versailles: Éditions Quae.

Le Soleil (1992), « Tout en épargnant le saumon Hydro rêve encore d'harnacher la rivière Romaine », Mercredi 8 janvier 1992, p. A3.

Legault, Valérie (2015), « Nouveau front commun contre les éoliennes », *Coup d'Oeil* (Napierville, Qc), no. Vol. 36 n° 38, Actualités, mercredi 27 mai 2015, p. 4

Lerøyen, Bjørn Vidar (2012), « A controlled success », *Norwegian Continental Shelf, A Journal from the Norwegian Petroleum Directorate*, no. 1, 2012, p. 13-15.

Lerøyen, Bjørn Vidar (2012), « A controlled success », *Norwegian Continental Shelf, A Journal from the Norwegian Petroleum Directorate*, no. 1, 2012, p. 13-15.

Lesbirel, S. and Shaw, D. (2000), " Facility Siting: Issues and Perspectives", dans Lesbirel, S. et Shaw, D. (eds.), *Challenges and Issues in Facility Siting: Conference Proceedings*, Columbia University Press, New York, 2000, 14 p.

Lévesque, Fanny (2009b), « Requête en injonction pour freiner le projet de la Romaine », *Cyberpresse*, collaboration spéciale, Samedi 6 juin.

Lévesque, Fanny (2012), « Les Innus bloquent le chemin menant à la Romaine », *Le Soleil*, Nos régions, mardi 6 mars 2012, p. 26.

Lévesque, Fanny (2015), « La route 138 dégagée. Une ordonnance de la Cour force le démantèlement du barrage érigé au chantier de La Romaine », *Le Soleil*, no. Vol. 119 n° 177 Actualités, samedi 27 juin 2015, p. 25.

Lévy, Jacques et Michel Lussault (dir.) (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.

Lindøe, Preben H. and Odd Einar Olsen (2009), « Conflicting goals and mixed roles in risk regulation: a case study of the Norwegian Petroleum Directorate », *Journal of Risk Research*, Vol. 12, Nos. 3–4, April–June 2009, p. 427–441

Magny, Claudine (2004), « Hydro-Québec : Cap sur le thermique? », *Radio-Canada*. Dossier et reportage, mis à jour le 6 mai 2004. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/hydro/index.html>

MAMROT (2009), Indice de développement. Site du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/indice-de-developpement/> consulté en juillet 2015.

MAMR - Ministère des Affaires municipales et des régions (2007), *Guide d'intégration des éoliennes au territoire; Vers de nouveaux paysages*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Gouvernement du Québec, 38 p.

Marketwire (2011), « Questerre annonce ses résultats préliminaires de fin d'année », Vendredi 25 février 2011.

Martineau, Alain (2014), « Des manifestants dénoncent le projet de terminal pétrolier à Cacouna », *Acadie Nouvelle*, La Presse Canadienne, Actualités, mardi 14 octobre 2014, p. 12

Maryland Department of the Environment and Maryland Department of Natural Resources (2014), *Marcellus Shale Safe Drilling Initiative Study, Part III, Final Report, Findings and Recommendations*, December 19, 2014. En ligne, http://www.mde.state.md.us/programs/Land/mining/marcellus/Documents/Final_Marcellus_Shale_Report.pdf

McCarthy, Shawn (2014), « Why the oil sands matter to every Canadian », *The Globe and Mail*, 28 octobre 2014.

McGowan, Francis (2014), « Regulating innovation: European responses to shale gas development », *Environmental Politics*, vol. 23, no 1, p. 41-58.

MDDELCC - Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2014), *Rapport du Comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique*, Gouvernement du Québec, 83 pages.

Mercer, A., de Rijke, K., and Dressler, W. (2014), « Silence in the midst of the boom: coal seam gas, neoliberalizing discourse, and the future of regional Australia », *Journal of Political Ecology*, 21 (15), 279–302.

Meunier, Hugo (2014), « Sur la route du pipeline. Une mairesse entre deux eaux », *La Presse*, section Actualités, Édition du 30 novembre 2014,

Michaud, Robert (2003), « Commentaire. L'exploitation pétrolière menace le Saint-Laurent », *Le Soleil*, Éditorial, mardi 18 novembre 2003, p. A16.

MAMR - Ministère des Affaires municipales et des régions (2007), *La participation des municipalités aux projets d'éoliennes. Principaux facteurs de réussite d'un projet et étapes de réalisation*, Québec, Gouvernement du Québec, 23 p.

Ministère des Ressources naturelles (2013), *Commission sur les enjeux énergétiques du Québec 2013, De la réduction des gaz à effet de serre à l'indépendance énergétique du Québec. Document de consultation*, Gouvernement du Québec, 83 p. <http://www.politiqueenergetique.gouv.qc.ca/documentation/>

Ministère des Ressources naturelles (2014), *Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, Maîtriser notre avenir énergétique. Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*, Gouvernement du Québec, 308 p. <http://www.politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2014/12/Rapport-consultation-energie.pdf>

Ministerial Council on Mineral and Petroleum Resources – MCMPR (2005), *Principles for engagement with communities and stakeholders*. En ligne, [http://www.sacome.org.au/images/MCMPR Principles for Community Engagement.pdf](http://www.sacome.org.au/images/MCMPR_Principles_for_Community_Engagement.pdf)

Moffat, Kieren et Airong Zhang (2014), « The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining », *Resources Policy*, 39 (2014), p. 61–70.

Montpetit, Éric et Érick Lachapelle (2013), *L'opinion des Québécois sur les gaz de schiste : une comparaison avec la Pennsylvanie et le Michigan*. Centre de recherche sur les politiques et le développement social. Étude S4-3A remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 49 p.

Morgan, Gwyn (11 août 2014), « Radical NGOs distort the truth in their campaign to halt development 'Social licence' has mutated from its original meaning into an additional obstacle facing project sponsors », *The Guardian (Charlottetown)*, p. A7.

Morrone, Michele et Tania B. Basta (2013), « Public opinion, local pollution havens, and environmental justice: a case study of a community visioning project in Appalachian Ohio », *Community Development*, 44:3, 350-363.

Morrone, Michele et Tania B. Basta (2013), « Public opinion, local pollution havens, and environmental justice: a case study of a community visioning project in Appalachian Ohio », *Community Development*, 44:3, 350-363.

MSC - Multistakeholder Committee (2007), *Oil sands consultations. Multistakeholder Committee Final Report*, 20 juin 2007. En ligne, http://www.energy.alberta.ca/OilSands/pdfs/FinalReport_2007_OS_MSC.pdf

Norgaard, Kari Marie (2006), « 'We don't really want to know'. Environmental Justice and Socially Organized Denial of Global Warming in Norway », *Organization & Environment*, vol. 19, no 3, p. 347-370

Normand, François (2004), « Gros-Cacouna réfute les raisons invoquées par Gaz Métro », *Les Affaires*, Actualité et analyse, samedi 8 mai 2004, p. 10

Norwegian Ministry of Petroleum and Energy (2011), *Meld. St. 28 (2010–2011) Report to the Storting (white paper). An industry for the the future – Norway’s petroleum activities*, Rapport traduit du norvégien, pour information seulement.

Orenstein et al. (2010), « Case study of an integrated assessment: Shell’s North Field Test in Alberta, Canada », *Impact Assessment and Project Appraisal*, juin 2010, vol. 28, no 2, p. 147-157.

Orenstein, Marla (2010), « Lessons from integrated assessment : Shell Canada », paper presented at the 30th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, 6-11 April 2010, Geneva, Switzerland.

Owen, J.R. et D. Kemp (2013), « Social licence and mining: A critical perspective », *Resources Policy*, 38(1) : 29–35.

Parsons, Richard et Kieren Moffat (2014), « Integrating impact and relational dimensions of social licence and social impact assessment », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 32, no 4, p. 273-282.

Parsons, Richard et Kieren Moffat (2014), « Integrating impact and relational dimensions of social licence and social impact assessment », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 32, no 4, p. 273-282.

Pelchat, Martin (2007), « Pipeline Saint-Laurent. Ultramar devra refaire ses devoirs », *Le Soleil*, Actualités, samedi 8 décembre 2007, p. 11.

Pelchat, Pierre (2010), « Exploitation des gaz de schiste. La FMQ met en garde Québec », *Le Soleil*, Actualités, vendredi 1 octobre 2010, p. 22.

Phillips, Jeffrey (2008), Multistakeholderism in Oil Sands Governance : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1140304

Phillips, Jeffrey (2008), Multistakeholderism in Oil Sands Governance : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1140304

Pimbina Institute (2013), *Understanding the impacts of oilsands production, Backgrounder*, January 2013

Pimbina Institute (2013), *Understanding the impacts of oilsands production, Backgrounder*, January 2013

Prno J. et S. Slocombe (2012), « Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories », *Resources Policy*, 37, p. 346–357.

Productivity Commission (2015), *Examining Barriers to More Efficient Gas Markets*, Commission Research Paper, Canberra

Radio-Canada (13 mars 2015), *Alberta : nouvelles restrictions pour les exploitations de sables bitumineux*, en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/regions/alberta/2015/03/13/005-restriction->

[bassin-decantation-eau-exploitation-sables-bitumineux-alberta.shtml](#) , page consultée le 22 juillet 2015.

Radio-Canada (2002), « Les sables bitumineux de l'Alberta », dans *Archives de Radio-Canada*, [En ligne] http://archives.radio-canada.ca/economie_affaires/energie/clips/2061/, page consultée le 10 juillet 2015.

Raufflet, E., S. Baba, N. Delannon et C. Perras (2013), « Social License to operate », dans *The Springer Encyclopedia of corporate social responsibility*, Berlin Heidelberg : Springer Verlag, p. 2223-2229.

Raufflet, Emmanuel (2014), « De l'acceptabilité sociale au développement local résilient », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 14, numéro 2 URL : <http://vertigo.revues.org/15139> ; DOI : 10.4000/vertigo.15139

Raymond Beaudry et Marie-José Fortin (2013), « Chapitre 5 | Étude de cas pour lier temps et espace : de l'industrie au mouvement territorial », dans Marie-José Fortin et Yann Fournis (dir.). *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec*. Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial. Étude S4-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, p.136 à 171.

RDÉE (2011), *Hydrocarbures*, Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE) Terre-Neuve-et-Labrador, [En ligne], <http://www.rdeetnl.ca/industries-cles/hydrocarbures/> page consultée le 28 juillet 2015.

Régie de l'énergie (2004), *La Régie présente son avis sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît*. Communiqué. http://www.regie-energie.qc.ca/documents/communiqués/040705com_Avis-01-2004.pdf

Reid, Scott et Jeff Colling (2012), *Oil, politics and public policy : A case study of Newfoundland and Labrador*, Canadian Political Science Association, Edmonton, June 2012.

Reid, Scott et Jeff Colling (2012), *Oil, politics and public policy : A case study of Newfoundland and Labrador*, Canadian Political Science Association, Edmonton, June 2012.

Ressources naturelles Canada (2015), *Ressources de schiste et de réservoirs étanches à Terre-Neuve-et-Labrador*, page Web à <http://www.rncan.gc.ca/energie/sources/schiste-reservoirs-etanches/17701#a3>, page consultée le 27 juillet 2015.

Rey-Valette, H. et al. (2011), *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, Cemagref, CHRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, 155 p.

Rich, Richard C. (1995), "Citizen participation and empowerment: the case of local environmental hazards", *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, n° 5, p. 657-676

Richert, Claire, Abbie Rogers et Michael Burton (2015), « Measuring the extent of a Social License to Operate : The influence of marine biodiversity offsets in the oil and gas sector in Western Australia », *Resources Policy*, 43, p. 121-129.

Rochette, Marc (2014), « Mémoire du CLD de la MRC de Bécancour et de la ville sur le gaz de schiste. C'est oui... avec une société d'État », *Le Nouvelliste (Trois-Rivières)*, Actualités, vendredi 30 mai 2014, p. 2.

Rodela, Romina (2012), "Advancing the deliberative turn in natural resource management: an analysis of discourses on the use of local resources", *Journal of Environmental Management*, vol. 96, p. 26-34.

Ruel, Hélène (2005), « Des propriétaires d'ici créent l'apPAF. Pour contrer le passage du pipeline d'Ultramar sur leurs terres », *La Nouvelle (Victoriaville)*, Dimanche 24 juillet 2005, Actualités.

Ruel, Hélène (2008), « La CPTAQ donne son feu vert au pipeline d'Ultramar tout en maintenant ses exigences », *La Nouvelle Union (Victoriaville)*, no. Vol: 142 No: 27, Actualités, mercredi 2 juillet 2008, p. 3

Ruel, Hélène (2012), « Le pipeline d'Ultramar devrait être mis en service en décembre. Après avoir rencontré des écueils sur son parcours de 243 kilomètres », *La Nouvelle Union (Victoriaville)*, no. Vol: 15 No: 22, Économie, mercredi 4 juillet 2012, p. 4.

Saindon, Richard (1995), « Le port de mer de Gros-Cacouna », *Histoire Québec*, vol. 1, n° 1, 1995, p.18-25.

Saint-Arnaud, Pierre (2015), « Les Innus bloquent l'accès à La Romaine », *La Presse Canadienne*, Publié le 15 juillet 2015

Saint-Pierre, Annie (2007), « Ports méthaniers les promoteurs attendent le verdict de Québec », *Le Journal de Québec*, Votre Argent, jeudi 15 février 2007, p. 48

Saint-Pierre, Annie (2012), « Hydroélectricité -- la Romaine les gros contrats glissent entre les mains des entreprises locales », *Le Journal de Québec*, Votre Argent, vendredi 13 juillet 2012, p. 37.

Saint-Pierre, Marc (2004), « Beaumont dit non à Rabaska. Le projet de port méthanier rejeté dans une proportion de 72 % », *Le Soleil*. La Une, lundi 6 décembre 2004, p. A1

Samson, Jacques (2010), « Des maires fâchés », *Le Journal de Montréal*, Nouvelles, vendredi 1 octobre 2010, p. 22.

Saucier, C., G. Côté, et al., (2009), *Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans une perspective de développement territorial durable*, Rapport de recherche, Rimouski, GRIDEQ / UQAR, 220 p.

Saucier, C., G. Côté, M.-J. Fortin, B. Jean, D. Lafontaine, É. Feurtey, M. Guillemette, J.-F. Méthot et J. Wilson (2009), *Développement territorial et filière éolienne. Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation de projets éoliens dans une*

perspective de développement territorial durable (Rapport final de l'Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne). Rimouski : Université du Québec à Rimouski.

Sénéchal, Pierre-Paul (2006), « Éditorial, Libre opinion: L'entente Lévis-Rabaska : un geste imprudent et peu responsable », *Le Devoir*, jeudi 20 juillet 2006, p. a6.

Shields, Alexandre (2013), « Projet d'Enbridge - Montréal a des réserves sur l'inversion du flux de pipeline. La Ville doute de la capacité d'intervention de la pétrolière en cas de déversement », *Le Devoir*, Actualités, samedi 6 juillet 2013, p. A3

Shields, Alexandre (2015), « Exploration pétrolière. Gaspé exige un BAPE sur le projet de Pétrolia », *Le Devoir*, 6 mai 2015

Shindler, B.A., Brunson, M. et Stankey, G.H. (2002), *Social acceptability of forest conditions and management practices: a problem analysis*, Portland, OR: USDA Forest Service, Pacific Northwest Research Station, General Technical Report PNW-GTR-537, 68 p.

Smith, Don C. et Jessica M. Richards (2015), *Social License to Operate: Hydraulic Fracturing-Related Challenges Facing the Oil & Gas Industry*, Working paper no.15-12, University of Denver Sturm College of Law, Legal Research Paper Series.

Storting White Paper 28 (2010-2011), *An industry for the future – Norway's petroleum activities*, traduction non officielle du chapitre 1 en anglais, en ligne : https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/petroleumsmeldingen_2011/oversettelse/chapter1_white_paper_28-2010-2011.pdf (page consultée le 21 mai 2015)

Subra, Philippe (2006), « Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement », *Géocarrefour*, vol. 81/4

Terre-Neuve-et-Labrador (2015), *Focusing our energy. Energy plan progress report*, Department of Natural Resources, [En ligne] www.nr.gov.nl.ca/nr/pdf/energy_plan.pdf

The Telegram (12 septembre 2014), « Economist says objectivity crucial for fracking review ».

Théberge, Benoît (2006), *La construction des problèmes publics en environnement: analyse de la controverse du Suroît*. Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en sciences de l'environnement, UQAM, 176 p.

Thériault, Carl (2014), « Projet d'oléoduc à Cacouna. Premier chapitre de la contestation », *Le Soleil*, Actualités, lundi 28 avril 2014, p. 8

Thériault, Carl (2014), « Terminal Pétrolier De Gros-Cacouna. Un nouvel obstacle : la tiédeur des maires », *Le Soleil*, Nos régions, lundi 2 juin 2014, p. 17

Torre, André et Christine Lefranc (2006), « Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la presse quotidienne régionale », *Espaces et société*, 2 (124-125), p. 93-110.

Torre, André, Romain Melot, Luc Bossuet, Anne Cadoret, Armelle Caron, Ségolène Darly, Philippe Jeanneaux, Thierry Kirat et Hai Vu Pham (2010), « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Éléments de méthode et de repérage », *Vertigo, La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n° 1.

Tremblay, Diane (2013), « Nicolas Marceau montre une certaine ouverture à l'exploitation d'hydrocarbures VIDÉOS Anticosti dans la mire », *Journal de Montréal*, Votre Argent, vendredi 24 mai 2013, p. 35

U.S. Energy Information Administration – EIA (2015), « U.S. Energy Facts explained », page Web, http://www.eia.gov/energyexplained/print.cfm?page=us_energy_home, consultée le 22 septembre 2015.

Ultramar (2011), *Entente sur un fonds d'aménagement forestier entre l'UPA, la FPBQ et ULTRAMAR*. 29 mars 2011, <http://www.ultramar.ca/fr/notre-entreprise/nouvelles/4/> consulté en août 2013

Union des producteurs agricoles et Ultramar (2011a), « Cahier des mesures d'atténuation en milieux agricole et forestier », *Entente cadre entre Ultramar et l'Union des producteurs agricoles en vue de la construction du Pipeline Saint-Laurent*, 32 pages + annexes.

Union des producteurs agricoles et Ultramar (2011b), « Mode de compensation en milieux agricole et forestier », *Entente cadre entre Ultramar et l'Union des producteurs agricoles en vue de la construction du Pipeline Saint-Laurent*, 16 pages + annexes.

Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne (2009), *Développement territorial et filière éolienne. Rapport final*. 215 p.

UOGR (10 février 2015), *Maryland moves forward on fracturing regulations*, Unconventional Oil and Gas Report, Digital Magazine, <http://www.ogi.com/articles/uogr/print/volume-3/issue-1/maryland-moves-forward-on-fracturing-regulations.html>, page consultée le 23 septembre 2015.

Van de Walle, Michel (1991), « Soligaz: le groupe-conseil recommande d'accepter le projet de stockage », *La Presse*, Économie, vendredi 23 août 1991, p. B5

Venne, Michel (2014), « Point de vue. Un choix à faire », *Métro (Montréal)*, Actualité, vendredi 10 janvier 2014, p.4.

Whittington, Les (6 mars 2015), « Joe Oliver slams groups blocking pipelines », *The Toronto Star*.

Yann Fournis, Marie-José Fortin, Marie-Claude Prémont, Pierre-Henri Bombenger, avec la collaboration de Sylvain Cossette et Antoine Grondin (2013), « Chapitre 3 | le sous-secteur éolien et la gouvernance du vent », dans Yann Fournis et Marie-José Fortin (dir.) *La transition des régimes de ressources. Au prisme de la gouvernance: les secteurs forestier, porcine et éolien*. Étude S1-3 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au MDDEFP, Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial Département sociétés, territoires et développement UQAR/GRIDEQ-CRDT, 163 p.

ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES STRATÉGIQUES SUR LES HYDROCARBURES

Étude GS0C-03

Analyse des facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures et propositions relatives au mode de gouvernance territoriale

VOLUME II

Description et analyse des projets énergétiques, consultations publiques sur les hydrocarbures et revue de presse

Soumis par le

Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT)



Novembre 2015

Avertissement

Le présent rapport a été réalisé pour le compte du gouvernement du Québec dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques sur les hydrocarbures annoncées le 30 mai 2014. Le contenu de ce document est celui des auteurs et n'engage par le gouvernement du Québec.

ÉQUIPE DE RECHERCHE

Responsable de la recherche : Mario Gauthier, Ph.D.

Direction scientifique : Mario Gauthier, Guy Chiasson et Martin Robitaille,
Professeurs-chercheurs au Département des sciences sociales de
l'Université du Québec en Outaouais et membres du Centre de
recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des
territoires (CRGRNT)

Recherche et rédaction : Chantale Doucet et Lynda Gagnon,
Professionnelles de recherche

Révision linguistique : Lynda Gagnon

Mario Gauthier, Ph.D.

Professeur titulaire

Département des sciences sociales

Université du Québec en Outaouais

283, boulevard Alexandre-Taché, bureau C3337

C.P. 1250, succursale Hull

Gatineau (Québec) Canada J8X 3X7

Téléphone: 819 595-3900, poste 2320

mario.gauthier@uqo.ca

Pour citer ce document :

Gauthier, Mario, Guy Chiasson, Martin Robitaille, Chantale Doucet et Lynda Gagnon (2015). *Analyse des facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale des activités de mise en valeur des hydrocarbures et propositions relatives au mode de gouvernance territoriale – Volume II*, Étude GSOC-03 réalisée dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques sur les hydrocarbures, Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT), Université du Québec en Outaouais, 120 pages.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
Approche méthodologique	3
SECTION I - DESCRIPTIONS ET ANALYSE DE CINQ PROJETS ÉNERGÉTIQUES QUI ONT FAIT L'OBJET D'ENQUÊTES ET D'AUDIENCES PUBLIQUES DU BAPE	6
1. Le projet de centrale à cycle combiné du Suroît à Beauharnois dans la région de Montérégie (2001-2004).....	6
2. Le projet de terminal méthanier à Cacouna dans le Bas-Saint-Laurent (2004-2007)	18
3. Pipeline Saint-Laurent entre Lévis et Montréal-Est (2004-2011)	34
4. Complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine (2004-2020)	49
5. La filière éolienne : évolution des modes de gouvernance et acceptabilité sociale (1998 -2015) ...	69
SECTION 2 - GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC : CONSULTATIONS PUBLIQUES ET ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE	84
Composantes et historique du projet.....	85
Les principaux facteurs de l'acceptabilité sociale	87
SECTION 3 - REVUE DE PRESSE SUR LES HYDROCARBURES ET L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE .	103
L'émergence du terme <i>acceptabilité sociale</i> en lien avec les hydrocarbures	103
L'acceptabilité sociale pour expliquer la controverse des projets énergétiques et les différents points de vue.....	105
SECTION 4 - LA COMMISSION SUR LES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES DU QUÉBEC.....	111
Un document de consultation sur le portrait énergétique du Québec et les objectifs de la nouvelle politique énergétique	111
Les hydrocarbures et l'acceptabilité sociale	113
Les recommandations dans le rapport en lien avec les hydrocarbures.....	115

INTRODUCTION

Plusieurs grands projets énergétiques ont fait l'objet d'une enquête et d'audiences publiques au Québec. Sans faire l'objet d'une définition précise et explicite, la notion d'acceptabilité sociale est progressivement devenue une condition pour que le BAPE donne son aval à un projet (Gauthier et Simard, 2007; 2011). Au terme de leur enquête et des audiences publiques, les commissions du BAPE tentent ainsi d'établir l'acceptabilité sociale du projet, c'est-à-dire de déterminer si le projet obtient l'accord du milieu pour sa réalisation. Les facteurs qui sont généralement pris en compte sont la justification et la raison d'être du projet, l'intérêt collectif, l'équilibre entre les avantages et les inconvénients et la prise en compte des principes du développement durable.

Depuis 2002¹, 47 grands projets énergétiques ont fait l'objet d'une enquête et d'audiences publiques² par le BAPE, ce qui implique le dépôt de mémoires. Le BAPE répartit ces projets en cinq catégories : neuf projets de gazoducs, oléoducs et exploration gazière; douze projets de centrale d'énergie électrique; dix-sept projets d'éoliennes; six projets de lignes ou postes électriques; et trois projets de réservoirs d'entreposage.

Ces projets constituent une importante source de données pour analyser les différents facteurs qui influencent l'acceptabilité sociale et dégager des pistes d'amélioration à apporter au mode de gouvernance territoriale au Québec. Dans le cadre du présent mandat, nous avons choisi d'analyser cinq projets énergétiques. Ces cas ont été choisis de concert avec le chantier Société de la présente EES sur la base des quatre critères suivants :

1. Parmi les projets choisis, trois cas sont liés aux hydrocarbures alors que les deux autres cas, liés à la production d'électricité, servent de comparatif.
2. Le deuxième critère réfère au nombre de mémoires déposés. Le nombre de mémoires varie de 3 pour le projet du Doublement du gazoduc à Saint-Sébastien en Montérégie à 699 pour le projet d'implantation du terminal méthanier Rabaska dans la municipalité de Lévis. Nous pouvons présumer que plus le nombre de mémoires est important, plus le projet interpelle la population et les organisations pour diverses raisons au moment où ont eu lieu les audiences publiques. Un nombre important de mémoires implique également une plus grande variété d'acteurs ayant participé à la démarche. Sur cette base, nous avons retenu les projets qui ont fait l'objet d'au moins 30 mémoires et écarté ceux ayant généré le dépôt de plus de 200 mémoires, compte tenu de la charge de travail pour l'analyse quantitative et qualitative.

¹ Depuis 2002, l'ensemble de la documentation produite dans le cadre des enquêtes et des audiences publiques du BAPE est disponible sur le site Internet.

² Ce chiffre ne tient pas compte des projets qui ont fait uniquement l'objet d'une médiation.

3. Par ailleurs, certains projets sont des extensions ou visent à augmenter la capacité d'une infrastructure existante ou encore s'inscrivent dans un milieu à proximité d'autres infrastructures similaires (par exemple, barrages). Ces projets ont été écartés.
4. Finalement, les projets qui ont fait l'objet d'audiences publiques sont situés dans différentes régions et dans des contextes démographiques et économiques différents. Dans le choix des cas à l'étude, nous avons opté pour une diversité, car les projets de développement des hydrocarbures peuvent être situés en régions éloignées, en milieu insulaire, mais également en zones fortement urbanisées. Ces activités sont susceptibles également de cohabiter avec différents milieux : agricole, forestier, touristique, etc.

Ces quatre critères ont été examinés pour les 47 projets énergétiques à partir des informations recueillies dans les rapports d'enquêtes du BAPE produits suite à la consultation publique. Cinq projets ont été retenus pour faire l'objet d'une analyse sur l'acceptabilité sociale soit :

- le projet de centrale à cycle combiné du Suroît à Beauharnois en Montérégie (lancé en 2001 et abandonné en 2004);
- le projet de terminal méthanier à Cacouna dans le Bas-Saint-Laurent (lancé en 2004 et abandonné en 2007);
- le projet de Pipeline Saint-Laurent entre Lévis et Montréal-Est (lancé en 2004 et construction terminée en 2011);
- le projet du complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine sur la Côte-Nord (2004 à 2020, date prévue de la fin de la construction du dernier barrage, le premier des quatre barrages est entré en fonction en 2014);
- une synthèse de l'évolution des modes de gouvernance pour la filière éolienne et les facteurs d'acceptabilité sociale (1998-2015).

Chacun de ces projets fait l'objet d'une description en deux temps :

1. La présentation des projets débute par un résumé qui retrace l'historique du projet et ses principales composantes. L'identification des moments marquants du projet contribue à mieux comprendre l'évolution de l'acceptabilité sociale.

2. La deuxième partie s'attarde à analyser les mémoires déposés par différents acteurs lors des audiences publiques du BAPE. Elle permet d'identifier les principaux facteurs qui ont été mobilisés par ces acteurs à ce moment pour prendre position sur le projet. Cette partie s'appuie sur le cadre de référence proposé au chapitre 1 qui répartit les facteurs d'acceptabilité sociale en deux principaux groupes. Les facteurs associés aux préoccupations sociales, principalement socioéconomiques et environnementales, sont analysés dans un premier temps. Les facteurs associés à la gouvernance territoriale sont par la suite analysés à partir de trois principales entrées, expliquées dans le volume I, soit : 1) la nature et la justification du projet, 2) le milieu d'accueil, en portant une attention particulière au rôle de la collectivité et des élus locaux dans le débat, et 3) l'arrimage au moyen de processus de planification et de concertation.

Mentionnons finalement que pour la filière éolienne, nous avons préconisé une analyse dans le temps afin d'identifier l'évolution des facteurs d'acceptabilité sociale en regard de la gouvernance territoriale.

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Afin de mieux comprendre les facteurs d'acceptabilité sociale dans le contexte des consultations ou prises de position sur les projets énergétiques québécois, nous avons réalisé une revue de presse afin de cerner les moments marquants du projet. Pour certains de ces projets, la centrale du Suroît par exemple, il existe une littérature scientifique que nous avons également mobilisée dans l'analyse. L'analyse de la filière éolienne s'appuie aussi principalement sur les écrits scientifiques.

Analyse qualitative

Nous avons également réalisé une analyse qualitative sur le contenu des mémoires (325 au total) déposés lors des audiences publiques du BAPE afin d'examiner les facteurs qui ont influencé la prise de position. Cette analyse a contribué à décrire les principales préoccupations exprimées par les différents acteurs et à identifier également certaines attentes.

L'analyse des projets se fonde principalement sur une documentation produite au moment des audiences publiques du BAPE et donc avant l'implantation du projet. Le contenu des mémoires déposés par les acteurs s'appuie principalement sur des perceptions. Ce sont ces perceptions qui vont influencer la prise de position sur le projet et son acceptabilité sociale. Par ailleurs, la perception dans l'opinion publique est non seulement un facteur important, mais elle est aussi souvent à l'origine de conflits qui surviennent dès l'annonce du projet, avant même que celui-ci

soit effectif (Torre et Lefranc, 2006). La perception d'un risque, même si ce dernier ne se concrétise jamais, peut également avoir des conséquences sur les individus ou les communautés (Franks, 2012). À l'image du cadre de référence présenté au chapitre 1, la méthodologie choisie vient valoriser le savoir des citoyens et des différents acteurs, un savoir tout aussi pertinent que celui des scientifiques (Gendron, 2014).

Analyse quantitative

L'analyse quantitative qui s'inspire de l'étude de Fortin et Fournis (2013) réalisée dans le cadre de l'EES sur les gaz de schiste a permis d'identifier 1) les principaux auteurs des mémoires, 2) leur provenance et 3) leur point de vue sur le projet. Nous donnons quelques détails sur la méthode utilisée pour ces trois catégories d'analyse dans les paragraphes qui suivent.

1. Catégorisation des auteurs des mémoires

À partir d'une démarche inductive, les auteurs des mémoires ont été principalement regroupés selon leur mission, ce qui contribue d'entrée de jeu à mieux comprendre leur positionnement face au projet³. Treize catégories d'acteurs sont identifiées : les citoyens et associations de résidents⁴; les organisations à vocation sociale, récréative et culturelle; les organisations associées au développement durable, à l'environnement et à la faune; les organisations associées au monde de l'éducation, du savoir et de la formation; les organisations associées au monde de la santé; les municipalités et MRC; les Conseils des Premières Nations; les organisations de développement local et régional⁵; les organismes gouvernementaux et organisations politiques⁶; les entreprises privées et groupes économiques⁷; les entreprises agricoles et forestières⁸; les associations de métier, ordres professionnels et syndicats; les promoteurs et industries connexes⁹.

³ La méthode proposée dans l'étude de Fortin et Fournis classe les auteurs en quatre catégories : citoyens, institutions publiques, acteurs du monde associatif et les industriels et leurs fournisseurs. Or, cette catégorisation n'est pas assez précise pour répondre à notre mandat qui vise à analyser les principaux facteurs d'acceptabilité sociale exprimés par différentes parties prenantes.

⁴ Les citoyens sont des individus qui parlent en leur nom personnel.

⁵ Ex. : SADC, CLD, CRÉ, Associations touristiques régionales

⁶ Ex. : députés, ministères, parti politique

⁷ Ex. : Entreprises qui peuvent être des fournisseurs ou non du promoteur; Chambres de commerce et autres associations d'entreprises.

⁸ Cette catégorie a été ajoutée suite à l'analyse du projet de Pipeline Saint-Laurent où ces entreprises ont été nombreuses à avoir déposé un mémoire.

⁹ Ex. : Association de l'aluminium du Canada; Association des Constructeurs de routes et grands travaux du Québec.

2. Provenance des auteurs de mémoire

La provenance des auteurs qui ont déposé des mémoires est regroupée en deux catégories : 1) les acteurs locaux et régionaux. Il s'agit des citoyens qui habitent le territoire local et régional ainsi que les associations, entreprises et organisations qui sont localisées dans cette région¹⁰. 2) Les acteurs de l'extérieur de la région ou organisations à l'échelle du Québec ou du Canada. Il peut s'agir de citoyens ou d'entreprises qui ne sont pas localisées dans la région. Il peut également s'agir d'organisations ayant un mandat de portée nationale ou provinciale¹¹.

3. Acceptabilité sociale

Finalement, nous avons divisé les mémoires en deux catégories visant à représenter l'acceptabilité sociale, soit les mémoires favorables et les mémoires défavorables à un projet donné. Mentionnons toutefois que cette catégorisation est très réductrice comme le souligne d'ailleurs notre cadre théorique présenté à au chapitre 1. Bien que simpliste, il s'agit tout de même d'un premier niveau d'analyse qui permet de synthétiser la prise de position des acteurs qui ont déposé un mémoire. La majorité des acteurs se positionnent d'ailleurs dans leur mémoire en mentionnant leur accord ou désaccord avec l'implantation du projet. Néanmoins, mentionnons que plusieurs auteurs à priori favorables fixent tout de même certaines conditions à respecter. À l'inverse, certains auteurs qui se montrent défavorables indiquent également qu'ils pourraient changer d'opinion si certaines conditions étaient respectées.

Les données quantitatives sur les mémoires ont été compilées et analysées avec le logiciel Excel.

¹⁰ La différenciation entre les acteurs locaux et régionaux nous est apparue complexe à réaliser et non pertinente pour deux principales raisons. D'abord, plusieurs de ces projets, même s'ils sont localisés dans la MRC, ont des répercussions pour l'ensemble de la région (par exemple économiques); plusieurs acteurs à l'échelle régionale sont donc interpellés. Ensuite, les infrastructures du projet se déploient parfois sur un vaste territoire. Par exemple le complexe hydroélectrique de la Romaine implique différentes infrastructures (lignes électriques, routes notamment). De plus, certaines activités se déroulent dans un territoire revendiqué par les autochtones. Les limites du local ne sont donc pas les mêmes selon les différents groupes et les enjeux.

¹¹ Certaines organisations avec une portée régionale et provinciale se sont associées pour soumettre un mémoire. Nous avons inclus ces mémoires dans la catégorie des acteurs locaux et régionaux.

SECTION I - DESCRIPTIONS ET ANALYSE DE CINQ PROJETS ÉNERGÉTIQUES QUI ONT FAIT L'OBJET D'ENQUÊTES ET D'AUDIENCES PUBLIQUES DU BAPE

1. LE PROJET DE CENTRALE À CYCLE COMBINÉ DU SUROÏT À BEAUHARNOIS DANS LA RÉGION DE MONTRÉGIE (2001-2004)

Pertinence du projet :

- ∞ Projet lié aux hydrocarbures : centrale thermique alimentée au gaz naturel.
- ∞ Projet situé en milieu urbain (Municipalité de Beauharnois en Montérégie au sud de Montréal).
- ∞ Projet localisé dans une zone industrielle.
- ∞ Forte présence historique du promoteur Hydro-Québec qui gère déjà plusieurs infrastructures sur le territoire.
- ∞ Vocation agricole importante de la MRC et de la région.
- ∞ Le mouvement de contestation du projet Suroît a fait l'objet de plusieurs analyses que nous mobilisons pour cerner les principales préoccupations et les enjeux*.

1.1 Composantes et historique du projet

Le projet de centrale thermique du Suroît alimentée au gaz naturel a été annoncé par le gouvernement du Québec en octobre 2001 et approuvé en Commission parlementaire en 2002. Le coût de construction du projet est évalué à 550 millions \$ et requiert l'embauche d'environ 500 personnes lors de sa construction entre 2003 et 2006 et d'une trentaine d'employés lors de son exploitation. L'emplacement envisagé est situé dans la ville de Beauharnois¹² dans la MRC de Beauharnois-Salaberry en Montérégie. Le terrain d'une cinquantaine d'hectares appartient au promoteur, Hydro-Québec, et est situé en zone industrielle sur les berges du canal de Beauharnois

* Mentionnons la monographie de Giroux (2007) qui décrit et analyse la lutte sociale contre la centrale thermique du Suroît; l'article de Desjardins et Gariépy (2005) qui examine deux projets majeurs dans la région de Montréal, dont celui du Suroît; le dossier de Radio-Canada sur l'évolution du projet (Magny, 2004); et le mémoire de maîtrise de Benoit Théberge (2006) qui analyse le rôle joué par les médias écrits dans l'émergence du mouvement d'opposition au projet du Suroît.

¹² Dans l'ancienne municipalité de Melocheville qui venait à cette époque d'être fusionnée à Beauharnois.

et à proximité de la Centrale hydroélectrique Beauharnois, d'un gazoduc de TransCanada et d'un poste de distribution d'électricité.

En septembre 2002, le BAPE reçoit le mandat d'examiner le projet avec la tenue d'audiences publiques. Le contenu des 34 mémoires déposés par les différents acteurs fait l'objet d'une analyse dans la prochaine partie. Déposé en janvier 2003, le rapport d'enquête du BAPE recommande au gouvernement de rejeter le projet de la centrale thermique du Suroît pour des raisons principalement environnementales : « [M]algré les aspects avantageux du projet pour le promoteur, malgré sa contribution importante à l'essor économique de la région de Beauharnois et malgré les impacts réduits qu'il aurait sur l'environnement, sur la qualité de vie et sur la sécurité de la population en périphérie, la commission constate qu'il augmenterait de façon substantielle les émissions de gaz à effet de serre du Québec » (BAPE, 2003, p. 97).

Mentionnons que même si plusieurs mémoires sont défavorables, le projet n'a pas suscité de forte mobilisation pendant la période du mandat du BAPE, comme l'explique Théberge (2006, p. 67) : « Jusque-là, le projet suscite peu d'opposition (plusieurs groupes environnementaux influents sont d'ailleurs absents des audiences publiques) et obtient une couverture médiatique limitée à quelques articles dans les quotidiens nationaux. L'attention du grand public n'est pas interpellée par les groupes de pression ». Néanmoins, au niveau local l'opposition est tout de même importante. Suite aux conclusions du rapport du BAPE, les composantes technologiques de la centrale sont modifiées pour permettre d'augmenter l'efficacité de la production tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Le Conseil des ministres adopte alors un décret en janvier 2004 pour construire la centrale.

L'opposition au projet, jusque-là principalement concentrée à l'échelle locale, se déploiera alors à une autre échelle avec la création de la coalition Québec Vert Kyoto par des organisations environnementales (l'Association québécoise de lutte à la pollution atmosphérique, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement, l'Union québécoise pour la conservation de la nature et le Parti vert du Québec). Cette coalition, qui vise à faire respecter les engagements du protocole de Kyoto, réunira plus d'une cinquantaine d'organisations de tous les milieux (comités de citoyens, scientifiques, associations étudiantes, artistes, etc.) en plus des groupes écologiques qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble (Giroux, 2007).

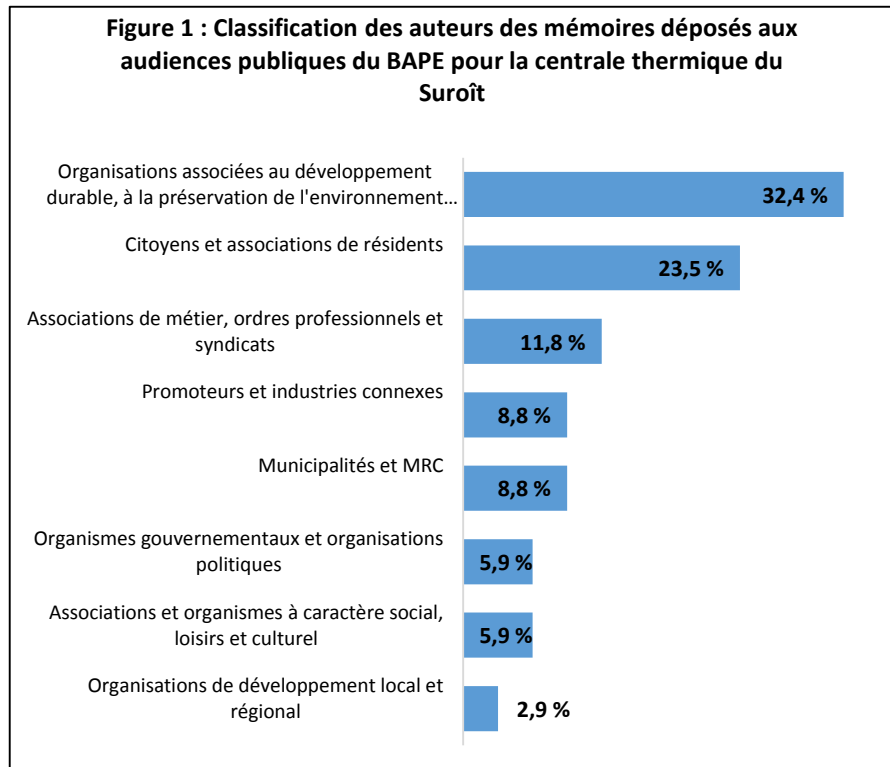
« L'environnement et sa protection sont apparus comme un projet rassembleur, affilié à la défense de valeurs progressistes et interpellant l'action d'une multitude d'acteurs de divers secteurs. Ceux-ci ont consolidé leurs assises et uni leurs forces et leurs ressources pour se mobiliser sur la base d'intérêts communs. La définition des enjeux en termes sociaux, politiques et économiques semble avoir favorisé une telle convergence entre mouvements, qui ont à leur tour influencé la réceptivité médiatique au problème » (Théberge, 2006, p. 137).

Soulignons également que le Syndicat professionnel des scientifiques de l'Institut de recherche d'Hydro-Québec fait partie des opposants au projet (Magny, 2004).

Diverses activités d'information sont organisées par la Coalition et une pétition de 2 000 signatures est déposée en février 2004 afin de contester le projet. La manifestation organisée devant le siège social d'Hydro-Québec pour dénoncer le projet de la centrale va rassembler plus de 4 000 personnes. « Après les marches organisées contre le projet, le sociologue de l'environnement Vaillancourt affirma que le Québec n'avait pas connu de mobilisation semblable contre un projet depuis les années soixante-dix, lors de l'opposition à la centrale nucléaire de Gentilly II » (Francœur, 2004, dans Desjardins et Gariépy, 2005, p. 44). Mentionnons également qu'un sondage réalisé par Léger Marketing pour le groupe écologiste Greenpeace en janvier 2004 démontre que 67 % de la population québécoise était « plutôt » ou « totalement » en désaccord avec la centrale au gaz naturel de Beauharnois (Magny, 2004). Pour faire contrepoids à ce mouvement, les acteurs favorables au projet ont créé la Coalition pour la sécurité énergétique qui réunit l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec, l'Association de l'industrie électrique du Québec et l'Association des ingénieurs-conseils du Québec.

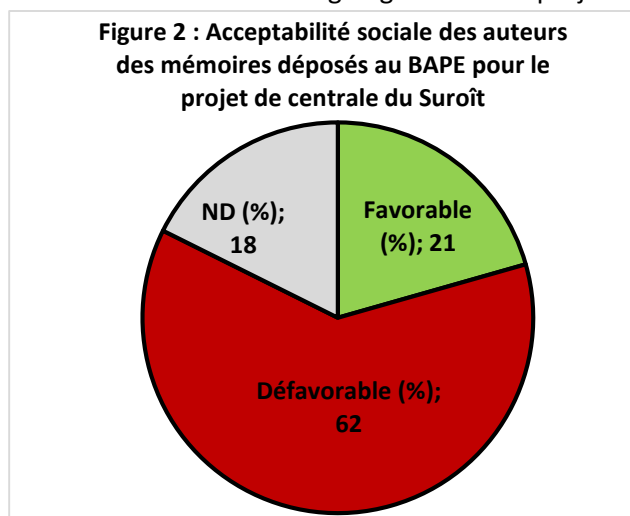
En février 2004, face à ce mouvement de contestation majeure, le gouvernement a mandaté la Régie de l'énergie du Québec pour examiner le « déficit énergétique appréhendé de 2007 à 2010 », principal argument d'Hydro-Québec pour justifier l'implantation de la centrale et, comme nous le verrons dans la prochaine partie, qui est fortement contesté par plusieurs acteurs. Aux termes de son analyse qui fit également l'objet de dépôt de mémoires de différents acteurs, la Régie de l'énergie conclut que le projet était souhaitable, mais non indispensable à la sécurité des approvisionnements en électricité (Régie de l'énergie, 2004). En novembre 2004, le gouvernement annonçait l'abandon du projet.

1.2 Les principaux facteurs évoqués pour prendre position sur le projet



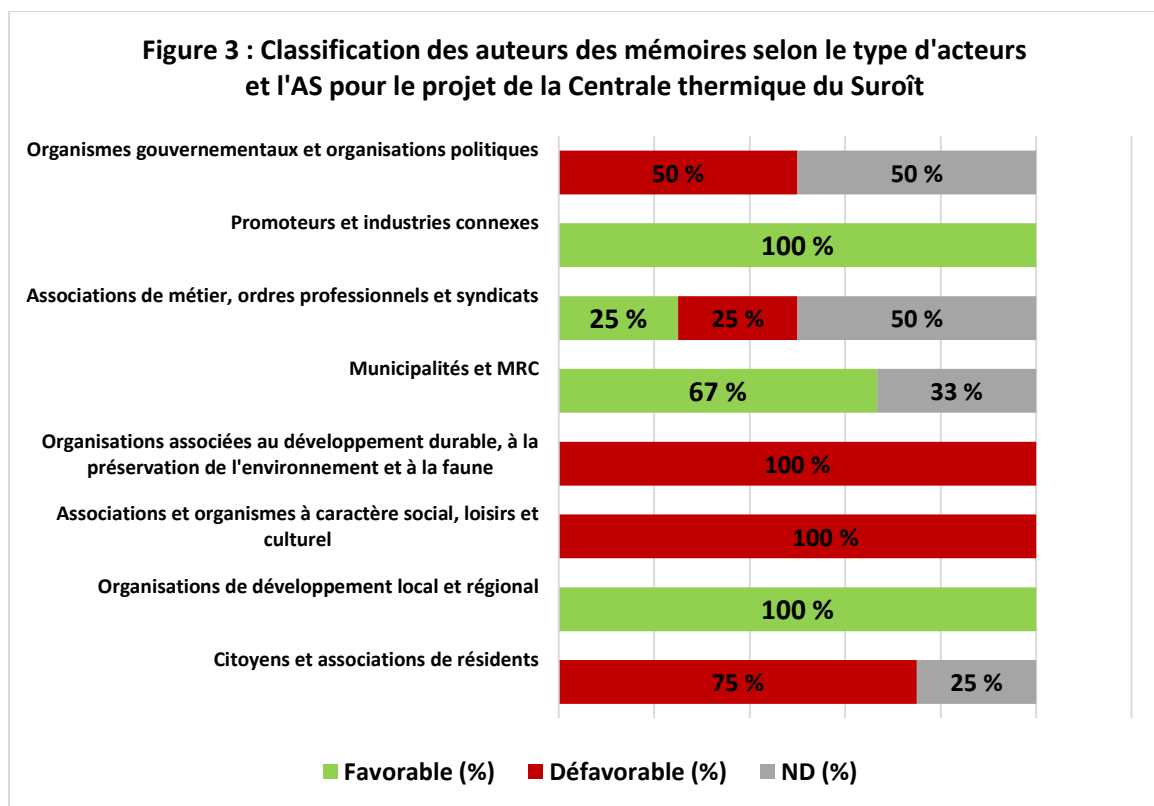
Afin d'identifier les principaux facteurs qui ont influencé l'acceptabilité sociale du projet, nous avons analysé le contenu des 34 mémoires déposés par différents acteurs, principalement huit groupes, lors des audiences publiques du BAPE (voir figure 1). Le projet de centrale du Suroît se distingue des autres cas étudiés par une forte proportion d'organisations associées au développement durable et à la préservation de l'environnement. Il s'agit également du projet où le nombre de mémoires déposés a été le moins important. Une majorité de mémoires (62 %) se positionne en défaveur du projet alors que 21 % adoptent une position favorable. Les mémoires restants (18 %) n'ont pu être clairement classés dans l'une ou l'autre des catégories (voir figure 2).

Les organisations à caractère économique se positionnent davantage en faveur du projet (promoteurs et



industries connexes, organisations de développement local), les municipalités et MRC ainsi que les associations de métier, ordres professionnels et syndicats ont une opinion plus partagée alors que les organisations associées au développement durable et à l'environnement, les citoyens et les organisations à caractère social sont plutôt défavorables au projet (voir figure 3).

Trois principaux facteurs sont évoqués dans les mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE pour prendre position sur le projet Suroît. Ces mêmes facteurs sont également mobilisés par la suite avec la création de la coalition. La justification du projet, facteur que nous analysons dans la partie sur la gouvernance, et les impacts sur l'environnement arrivent en tête de liste parmi les principaux facteurs invoqués pour prendre position sur le projet. Dans une moindre mesure, les retombées économiques est le troisième facteur principalement invoqué.



1.2.1 Les facteurs associés aux préoccupations sociales

Facteurs associés au développement durable et à l'environnement

Plusieurs impacts environnementaux sont identifiés pour rejeter le projet de centrale. Plusieurs acteurs estiment que l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre va à l'encontre de la vision du Québec et est incompatible avec les orientations et les engagements du ministère de l'Environnement sur l'accord de Kyoto et la réduction de la pollution atmosphérique. En comparant le projet avec ceux qui existent, la centrale deviendrait le procédé d'électricité le plus polluant du Québec. « Cette filière de production d'énergie, pourtant considérée ailleurs comme une source propre d'énergie et où elle aurait même été source de crédits pour l'atteinte des objectifs de Kyoto, constituait une incongruité dans un réseau alimenté par l'hydroélectricité à plus de 90 % » (Desjardins et Gariépy, 2005, p. 39).

La santé de la population, la contamination des sols, la détérioration de la qualité de vie, la pollution par le bruit, les risques de catastrophes sont quelques autres impacts appréhendés dans les mémoires. Des acteurs estiment que plusieurs incertitudes persistent malgré les études d'impacts.

Facteurs socioéconomiques

L'économie est le principal facteur invoqué dans les mémoires favorables au projet, qui font valoir des arguments sur la sécurité de l'approvisionnement générateur de développement économique et les retombées du projet en termes de dynamisme et de restructuration de l'économie régionale à travers notamment la création d'emplois.

Toutefois, pour que le projet constitue un réel levier économique, plusieurs acteurs, dont l'UPA, exigent du promoteur qu'il s'engage à récupérer l'eau de refroidissement produite par la centrale afin d'en faire bénéficier l'industrie agroalimentaire locale, et notamment le développement d'un complexe serricole à proximité (Ville de Beauharnois, DM10; Saint-Étienne-de-Beauharnois, DM11). Cette demande est étroitement liée au contexte local « constitué à 77 % de territoire en zone agricole permanente » et qui « possède un fort potentiel de développement industriel agroalimentaire » (Centre local de développement Beauharnois-Salaberry, DM29). Pour Desjardins et Gariépy (2005, p. 44-45), la prise en compte de cette demande aurait permis au projet d'être davantage ancré localement : « Et le maître d'ouvrage, même si la requête lui en est formulée en audiences, par exemple pour développer la serriculture à partir de la vapeur produite, refuse de se transformer en agent de développement local. Dans sa relation au local, il ne parvient pas à se dégager d'une logique de l'offre pour aboutir à une gestion intégrée de l'équipement (Barraqué, 1996) ».

1.2.2 Les facteurs d'acceptabilité sociale associés à la gouvernance

Justification et nature du projet

Plusieurs mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE questionnent la justification du projet. Cette thématique est récurrente non seulement dans les mémoires qui sont défavorables au projet, mais également dans les mémoires où l'opinion est difficile à cerner (et qui ont été classés dans la catégorie N.D). Certains mémoires davantage favorables au projet parlent également d'une certaine confusion quant au choix de développer une centrale thermique alimentée au gaz naturel.

Étroitement liée aux processus décisionnels en place, la justification du projet se décline en trois principaux éléments. Le développement d'une centrale thermique est d'abord vu comme un changement majeur dans la vision qui oriente le développement de projets énergétiques au Québec. Certains acteurs perçoivent d'ailleurs le Québec comme un leader en énergies renouvelables. Des mémoires déplorent l'absence de planification et de vision et restent perplexes quant aux raisons qui ont motivé ce choix énergétique. Plusieurs réclament un débat public sur l'énergie afin de consulter les Québécois en amont sur ces choix énergétiques et évoquent les orientations et principes de la politique énergétique québécoise qui n'ont pas été respectés. « Le Québec ne peut plus se permettre de telles dissensions coûteuses en temps, en énergie, en argent. Il existait un consensus social valorisant l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la planification intégrée des ressources (Rapport du Débat public sur l'énergie, 1996) » (L'Union des consommateurs, DM21). Le développement durable est le principal cadre de référence employé pour évaluer la justification du projet du Suroît.

Deuxièmement, si quelques mémoires favorables au projet appuient l'argument d'Hydro-Québec de profiter d'occasions d'affaires sur les marchés extérieurs, plusieurs mémoires questionnent néanmoins la nécessité du projet sur le plan énergétique. Des acteurs estiment que le projet est injustifié en termes de demande, car il est conçu pour répondre aux besoins en énergie du marché américain et ontarien dans une logique de concurrence et de libre-échange. Selon Desjardins et Gariépy (2005) qui ont analysé le projet Suroît, « La nature des besoins auxquels le projet devait répondre fut au cœur de la controverse ». Auparavant, les projets avaient pour objectif de combler les besoins énergétiques du Québec (intérêt général) et donc de développer le marché interne. « Cependant, un déplacement du justificatif des projets de la satisfaction des besoins québécois à celui d'une logique de marché ne pouvait être sans effet déstabilisant sur le débat public » (Desjardins et Gariépy, 2005, p. 37). À l'inverse, des mémoires favorables au projet estiment que la construction de la centrale est pleinement justifiée, car elle répond à une demande croissante et inévitable des besoins d'électricité sur le continent.

Enfin, plusieurs mémoires font valoir que la rentabilité économique du projet n'a pas été démontrée et que le marché reste aléatoire. « Nous estimons que le Bureau d'audiences

publiques en environnement ne devrait autoriser l'approbation du projet Le Suroît que dans la mesure où le promoteur a fait état des risques financiers associés à la construction d'une centrale vouée à l'exportation et justifié de façon probante la rentabilité économique de ce projet, eu égard aux importantes conséquences environnementales qu'en subira la population du Québec » (Syndicat Professionnel des Scientifiques de L'Institut de recherche d'Hydro-Québec, DM8).

Dans cette optique, des mémoires demandent l'examen de projets alternatifs qui pourraient être plus avantageux sur le plan économique et avoir moins de conséquences sur l'environnement. Les projets d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction de la consommation d'électricité sont mentionnés à plusieurs reprises tout comme le développement d'autres filières d'énergie comme les éoliennes ou l'énergie solaire. D'ailleurs, l'analyse des articles de presse qui portent sur le projet fait dire à Théberge (2006, p. 98) que « Le 'manque de vision' des décideurs sera surtout cadré en rapport aux alternatives énergétiques, très peu présentes dans le portfolio des projets en développement ».

Les composantes du milieu d'accueil

Le territoire qui accueille le projet est « fortement empreint des activités de production énergétique » indique dans son mémoire la MRC de Beauharnois-Salaberry (DM2) qui explique que « [d]epuis le milieu du 19^e siècle, la région n'a cessé d'être le théâtre d'aménagement de canaux hydrauliques, de construction de centrales de production, de multiples postes de distribution et de lignes de transport tapissant littéralement le territoire ». Certains mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE mentionnent également la pollution atmosphérique et la contamination des terrains, de la rivière et du Lac St-Louis. « Il n'est donc pas surprenant que le projet du Suroît suscite craintes et appréhensions chez nous » (Beauharnois une place dans l'avenir, DM14).

L'historique de la présence d'Hydro-Québec comme un acteur majeur dans la région est souligné de nombreuses fois dans les différents mémoires. À ce titre, des mémoires expliquent que les projets implantés par Hydro-Québec dans le passé ont engendré des problèmes qui ne sont pas encore résolus à ce jour malgré un engagement plus important de la société d'État au cours des dernières années pour la réhabilitation de l'environnement et la mise en place de partenariats avec le milieu. La construction du canal de Beauharnois qui a scindé le territoire en deux avec des problématiques d'aménagement du territoire encore présentes aujourd'hui ainsi que la construction de la centrale de Beauharnois par Hydro-Québec qui a imposé une expropriation de grande envergure sont mentionnées pour expliquer les inquiétudes liées à l'implantation de la nouvelle centrale. Les bassins du canal Beauharnois, propriété d'Hydro-Québec, ont été une source de nombreux inconvénients pour les producteurs agricoles, explique le syndicat local de l'UPA composé majoritairement d'entreprises agricoles situées sur les rives du canal de

Beauharnois. « Le syndicat de St-Louis-De-Gonzague a dû consacrer beaucoup d'efforts et de temps afin qu'Hydro-Québec entreprenne d'améliorer la situation » (DM12).

Les indicateurs socioéconomiques de la MRC de Beauharnois-Salaberry en terme d'emploi, de chômage et de revenu sont plus défavorables que ceux de la Montérégie comme le révèlent certains mémoires qui citent les données du rapport de l'Agence de développement des services de santé et des services sociaux publié en 2005. L'indice de développement de Beauharnois est évalué à 1,30 en 2006, et se rapproche de la moyenne des villes du Québec (indice = 0) (MAMROT, 2008). La population en décroissance est estimée à 60 000 personnes dans la MRC, dont près de 12 000 résidents dans la municipalité de Beauharnois. Pour certains, ce contexte précaire du territoire vient justifier l'implantation du projet : [...] « en fin de compte, notre région n'a tout simplement pas les moyens de refuser un projet ayant des retombées socioéconomiques aussi significatives » (Centre local de développement Beauharnois-Salaberry, DM29).

Position de la collectivité sur le projet

La moitié des mémoires déposés aux audiences publiques provient d'organisations ou de citoyens de la MRC de Beauharnois-Salaberry et de la Montérégie alors que l'autre moitié est composée d'organisations de l'extérieur du territoire, principalement des organisations qui œuvrent à l'échelle québécoise. L'acceptabilité sociale varie peu en fonction du territoire puisque 59 % des mémoires à provenance locale sont défavorables au projet, alors que les mémoires émanant de l'extérieur de la région sont défavorables dans une proportion similaire, soit 63 %.

Les contestations liées à l'implantation du projet ont d'abord émergé au niveau local (Magny, 2004; Giroux, 2007, p. 5). Ce mouvement contestataire a toutefois été plutôt discret sur la scène publique. Rappelons que c'est lorsque le gouvernement a autorisé la construction de la centrale que l'opposition s'est organisée à l'échelle québécoise avec la création d'une coalition. Néanmoins, le poids des acteurs locaux a été un élément clé de la forte mobilisation et du succès de la démarche et a permis un nouvel arrimage entre les stratégies locales et québécoise :

« Ils [les acteurs locaux] ont investi avec succès la scène médiatique nationale, conçu des moyens de pression via des réseaux électroniques, développé des collaborations avec des institutions et ministères publics en insistant sur le caractère international de l'enjeu. Inversement, les grands groupes environnementaux, habitués aux grandes campagnes d'information et de sensibilisation, ont progressivement « décentralisé » leurs actions de communication en orientant leurs stratégies auprès de publics cibles, en soutenant l'action des groupes locaux et en investissant la scène locale. Cette superposition des rôles suit l'évolution des enjeux et amène les groupes à agir sur des terrains nouveaux » (Théberge, 2006, p. 136).

Position des municipalités sur le projet

La position de la municipalité de Beauharnois qui accueillait la centrale sur son territoire a évolué dans le temps. Au moment des audiences publiques du BAPE, la municipalité dépose d'abord un mémoire favorable au projet. Devant la montée du mouvement de contestation citoyenne, le maire de Beauharnois décide toutefois d'attendre l'approbation du projet pour autoriser les modifications de zonage (Desjardins et Gariépy, 2005, p. 44), puis raffermir finalement sa position afin d'appuyer la majorité des citoyens : « Au moins 80 % de la population ne veut pas de ce projet » explique-t-il. « Alors, comme j'ai été élu pour écouter mes citoyens et les servir, je me dois de respecter leur volonté » (Magny, 2004). À cet égard, expliquent Desjardins et Gariépy (2005, p. 47), « le pouvoir local n'est plus le simple relais de l'administration centrale mais se positionne entre la société civile et le gouvernement ».

Ceci dit, revenons aux principaux aspects traités dans les mémoires des élus municipaux afin de préciser leurs points de vue à ce moment. La municipalité de Beauharnois qui accueille le projet, la municipalité voisine de Saint-Étienne-de-Beauharnois ainsi que la MRC de Beauharnois Salaberry ont déposé des mémoires à la Commission du BAPE.

Les municipalités et MRC se positionnent en faveur du projet, mais non sans craintes et avec une série de conditions à mettre en place par le promoteur. La municipalité de Beauharnois soulève par exemple la question des effets d'émanation et des gaz à effet de serre qui suscitent de nombreuses interrogations et inquiètent les citoyens (Ville de Beauharnois, DM10). La municipalité voisine s'interroge sur l'absence de pratiques liées au développement durable dans le projet d'Hydro-Québec et demande l'ajout de mesures, dont la mise en place d'un plan de gestion des matières résiduelles. La MRC de Beauharnois-Salaberry (DM2) s'inquiète également du respect de l'environnement et de la sécurité civile avec les risques liés aux transports des matières dangereuses qui se sont accrus au cours des dernières années et la proximité d'autres centres industriels. Une meilleure coordination avec le promoteur pour adapter les mesures d'urgence, notamment pour le service d'incendie, est souhaitée par la ville de Beauharnois (DM10). L'eau potable est également une préoccupation de la municipalité qui souhaite un engagement écrit du promoteur pour apporter des correctifs en cas de problème et rembourser les frais engendrés par la nouvelle centrale. La détérioration des routes avec la circulation accrue lors du chantier inquiète également la municipalité d'accueil du projet ainsi que la municipalité voisine.

La municipalité voisine du projet, Saint-Étienne-de-Beauharnois (DM11), s'interroge sur les raisons qui justifient la mise en place du projet tout en souhaitant que les retombées économiques viennent dynamiser l'économie régionale, notamment par le recours aux entreprises et à la main-d'œuvre régionales. La résolution adoptée par les membres du Conseil de la MRC de Beauharnois-Salaberry (DM2) reconnaît que « cette future centrale thermique

implique d'importantes altérations et modifications aux caractéristiques du milieu récepteur, tant au niveau environnemental, agricole, sonore, économique et autres » mais « que les retombées économiques de ce projet sont appréciables, surtout lors de la phase de construction, et que la région n'a pas bénéficié d'un investissement de cet ordre depuis déjà plusieurs années ».

La signature d'un protocole d'entente entre Hydro-Québec et la Municipalité de Beauharnois et la MRC, pour la création d'un Fonds de développement régional d'une valeur de 4 millions \$, est également identifiée comme un élément favorable au développement économique. Ce Fonds, indique-t-on dans le mémoire de la MRC de Beauharnois-Salaberry (DM2), est destiné à développer des projets à caractère culturel, social, environnemental et économique et pourra également être investi dans le parc régional.

Or, cette entente est insuffisante de l'avis des représentants municipaux qui souhaitent d'autres engagements du promoteur. Les redevances sont la première condition. Même si Hydro-Québec occupe plus de 55 % de l'ancien territoire de Melocheville (qui a été fusionnée avec Beauharnois), la société d'État paye peu de taxes comparativement aux autres entreprises présentes sur le territoire. « Tous s'accordent pour dire qu'un projet de l'ampleur de celui présentement à l'étude devrait avoir des retombées fiscales récurrentes pour une municipalité déjà lourdement hypothéquée par la présence d'Hydro-Québec » (Ville de Beauharnois, DM10). Lors des audiences publiques, les commissaires ont également questionné les élus de Saint-Étienne-de-Beauharnois, la municipalité voisine du projet, qui dénoncent les « négociations secrètes et précipitées avec Hydro-Québec pour un fonds d'investissement ». Selon ces derniers, les élus n'ont pas eu le temps de se prononcer sur l'entente et de faire des ajouts.

La localisation du projet, en zone industrielle, est donc conforme au schéma d'aménagement révisé de la MRC de Beauharnois-Salaberry. La réglementation municipale de l'ancienne municipalité de Melocheville doit toutefois être amendée afin d'autoriser l'implantation de la centrale de production électrique au gaz naturel. Un amendement à la réglementation sur le bruit est également requis (Ville de Beauharnois, DM10). Malgré son emplacement en zone industrielle, la cohabitation du projet avec les usages à proximité suscite des appréhensions. Dans certains mémoires, on demande au promoteur de porter une attention particulière à l'aménagement des installations extérieures pour qu'elles s'harmonisent avec le parc régional à proximité, ainsi qu'avec l'usage récréatif du canal et son projet d'interprétation. « Il faudra conséquemment s'assurer que les travaux et l'implantation de ladite centrale ne viennent pas faire contrepoids à ces efforts de mise en valeur et d'aménagements fauniques » (MRC de Beauharnois-Salaberry, DM2). Le respect du milieu agricole à proximité est également dans les priorités énumérées par la MRC, condition qui rejoint également le mémoire de l'UPA qui soulève diverses préoccupations liées notamment à l'empiétement sur les terres agricoles.

Le processus de planification et les mécanismes de participation

Comme nous l'avons relevé dans la partie sur la justification du projet, qui a été un facteur majeur *d'inacceptabilité* sociale, des organisations ont exigé un débat public en amont sur les choix énergétiques. Le manque de transparence de l'information a également été fortement décrié. Le mandat d'enquête du BAPE et ses audiences publiques se sont avérés insuffisants pour répondre aux diverses interrogations suscitées par l'implantation de la centrale. Le gouvernement a ainsi fait appel à la Régie de l'énergie pour instituer un autre processus de consultation publique afin de répondre à la question entourant la justification du projet (déficit énergétique appréhendé) au cœur de la controverse. Pour Desjardins et Gariépy (2005, p. 47), « les usagers du réseau, soit les consommateurs d'énergie, qui trouvaient difficilement place dans les audiences à dominante environnementale du BAPE, sont des intervenants privilégiés devant la Régie ».

2. LE PROJET DE TERMINAL MÉTHANIER À CACOUNA DANS LE BAS-SAINT-LAURENT (2004-2007)

Pertinence du projet :

- ↻ Projet lié aux hydrocarbures : importation de gaz naturel pour une distribution, principalement dans le marché américain
- ↻ Projet situé dans la municipalité de Cacouna dans la MRC de Rivière-du-Loup au Bas-Saint-Laurent
- ↻ Milieu reconnu pour son caractère touristique et patrimonial
- ↻ Le projet s'implante dans un emplacement industriel sur les terrains du port fédéral
- ↻ Le projet de terminal méthanier n'est pas nouveau et était déjà envisagé en 1980
- ↻ Le promoteur est privé

2.1 Composantes et historique du projet

Dès les années 1950, l'implantation d'un port de mer pour le transport de marchandises est envisagée comme un levier économique important à Gros-Cacouna. Les habitants du Témiscouata et de Rivière-du-Loup se mobiliseront d'ailleurs en grand nombre et organiseront une manifestation qualifiée de spectaculaire au milieu des années 50 afin que le projet se concrétise (Saindon, 1995). En 1965, le gouvernement fédéral débute les travaux de construction du port, travaux qui seront toutefois interrompus en 1969 avant que le quai ne soit construit entre les deux jetées (*ibid.*). Les acteurs se mobilisent à nouveau, mais la construction du quai ne sera finalisée que plusieurs années plus tard en janvier 1980. Peu après, en juin 1980, le site du port est choisi par Trans-Canada Pipelines, conjointement avec la direction d'un projet pilote de l'Arctique, pour y construire un terminal de réception du gaz naturel liquéfié (terminal méthanier). Ce projet fait l'objet d'audiences publiques conjointes en 1981 par l'Office national de l'énergie et le BAPE. « La tenue des audiences de l'Office national de l'énergie à Rivière-du-Loup inaugure l'ère du rêve pour la population de la région. On a en effet révélé lors de ces audiences que la présence d'un terminal méthanier entraînerait à coup sûr l'installation dans le parc industriel de Gros-Cacouna de plusieurs entreprises qui utilisent la technologie reliée au froid, la cryogénie » (Saindon, 1995, p.23). Or, le projet fût abandonné pour des raisons principalement économiques, le marché du gaz naturel étant moins important que prévu.

En 2004, Gaz Métro choisit la municipalité de Beaumont près de Lévis pour implanter son terminal méthanier. Le projet connu sous le nom de Rabaska fait l'objet de vives contestations dans le milieu. Si l'acceptabilité sociale ne semble pas au rendez-vous pour le projet Rabaska, il suscite toutefois l'espoir chez les acteurs locaux de la municipalité de Cacouna qui attendent un projet d'envergure pour leur port depuis longtemps : « Le maire de Cacouna, Jacques Michaud, ne jette pas la serviette. Il espère toujours convaincre Gaz Métro d'implanter son terminal méthanier dans le Bas-Saint-Laurent, alors que le projet suscite une levée de boucliers à Beaumont, près de Lévis. "La porte est toujours ouverte chez nous", dit M. Michaud, aussi président de la Corporation de développement du parc portuaire de Gros-Cacouna » (Normand, 2004, p. 10).

En septembre 2004, cet espoir se concrétise avec l'annonce d'un projet de construction d'un terminal méthanier à Gros-Cacouna. Le promoteur, Énergie Cacouna, est un consortium composé de TransCanada Corporation et de Petro-Canada, deux importantes sociétés énergétiques du Canada. Le projet consiste à implanter un terminal de gaz naturel liquéfié et un système de reconversion à gaz naturel dans le port de mer de Gros-Cacouna, propriété de Transports Canada. Les méthaniers, des navires en provenance de Russie, du Moyen-Orient ou de l'Afrique qui transportent du gaz naturel liquéfié dans des citernes, accosteront à ce port. Le gaz naturel liquéfié sera stocké sur place et reconverti en gaz naturel pour ensuite être vendu au Québec, en Ontario et aux États-Unis, notamment avec la construction de gazoducs reliant le port aux infrastructures existantes. Le projet nécessite la construction d'une jetée de 350 mètres dans le fleuve St-Laurent pour l'accostage et le déchargement des méthaniers, de deux réservoirs de stockage de 50 mètres de hauteur et de 79 mètres de diamètre, des équipements de regazéification du gaz naturel liquéfié ainsi que différents équipements de production d'azote. Le coût d'investissement est évalué à environ 700 millions de dollars. Le promoteur évalue que la période de construction qui s'étalera sur trois ans générera des activités économiques de l'ordre de 240 millions, dont 135 millions dans la région du Bas-Saint-Laurent, et créera 1 965 emplois directs (dont 200 environ dans la MRC de Rivière-du-Loup) et 1 730 emplois indirects.

Énergie Cacouna organise rapidement des portes ouvertes afin de présenter le projet. « Après avoir assisté aux portes ouvertes, plusieurs citoyens se sentent visiblement de plus en plus inquiets et sceptiques face à ce projet car de nombreuses questions n'ont toujours pas trouvé de réponse et l'absence du projet du gazoduc ne cesse de soulever maintes interrogations » (Mémoire d'une citoyenne, DM76). Au début de 2005, une pétition circule et recueille 300 signatures de citoyens qui considèrent que leur sécurité est mise en jeu si le terminal méthanier s'installe à Gros-Cacouna. Cette pétition est suivie de deux manifestations locales attirant une centaine de personnes. Vision Cacouna, un groupe de 300 citoyens, est formé pour dénoncer le projet et exiger une rencontre publique. En réponse à cette demande, le promoteur organise une rencontre publique le 13 juin 2005 afin de répondre aux questions des citoyens.

« Suite à cette rencontre, on peut lire dans un article d'un hebdo régional intitulé méfiez-vous de l'eau qui dort : Le troisième partenaire au projet de construction d'un terminal commence à se faire entendre et son discours est loin d'en être un d'approbation inconditionnelle. La grogne s'installe à tel point qu'un référendum est envisagé. Le maire du village, Gilles D'amours, ne s'attendait pas à des commentaires aussi rébarbatifs au projet. Je me suis rendu compte que plusieurs réponses sont demeurées incomplètes et que les gens ne sont pas partis rassurés. Il y a un mécontentement assez important chez les citoyens et comme élu, cela m'amène à me poser des questions. Malgré la horde de spécialistes, plusieurs interrogations sont demeurées sans réponses, faute de données » (Mémoire d'une citoyenne, DM76).

En septembre 2005, deux semaines avant la tenue du référendum afin que la population se positionne sur le projet, un comité de résidents favorable au projet prend naissance avec l'appui d'Énergie Cacouna (Actualité, 2006 cité dans DM76). Lors des audiences publiques du BAPE, ce groupe déposera une pétition signée par 6 237 personnes qui appuient le projet du port méthanier à Gros-Cacouna (regroupement des citoyens et citoyennes en faveur du port méthanier, DM63). Mentionnons également que le maire se positionne en faveur du projet et une entente avec le promoteur est signée.

Lors du référendum du 25 septembre 2005, dont le taux de participation s'élève à 75 %, plus de la moitié des citoyens (57,2 %) votent en faveur du projet : 425 se prononcent pour et 318, contre (La Presse Canadienne, 2005).

À la suite du dépôt de l'étude d'impact réalisée par le promoteur, le projet est soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement réalisée conjointement par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et le fédéral. Des audiences publiques ont lieu entre le 8 mai et le 1^{er} novembre 2006. Le rapport déposé le 12 décembre 2006 par la commission d'examen conjointe est favorable à la réalisation du projet à la condition que le projet de gazoduc (qui n'était pas inclus dans l'évaluation) fasse également l'objet d'un examen environnemental. En juin 2007, le gouvernement du Québec signait le décret afin d'autoriser la construction du projet de port méthanier.

À la fin de juillet 2007, Énergie Cacouna reporte toutefois l'échéancier du projet et abandonnera par la suite la construction du terminal méthanier pour des raisons économiques et d'approvisionnement. La conjoncture économique et la révision de l'infrastructure marine afin de minimiser les impacts sur la faune marine ont fait doubler les coûts du projet (Larouche, 2008). La rupture de l'entente avec le principal fournisseur russe de gaz naturel a également été un élément décisif dans l'abandon du projet.

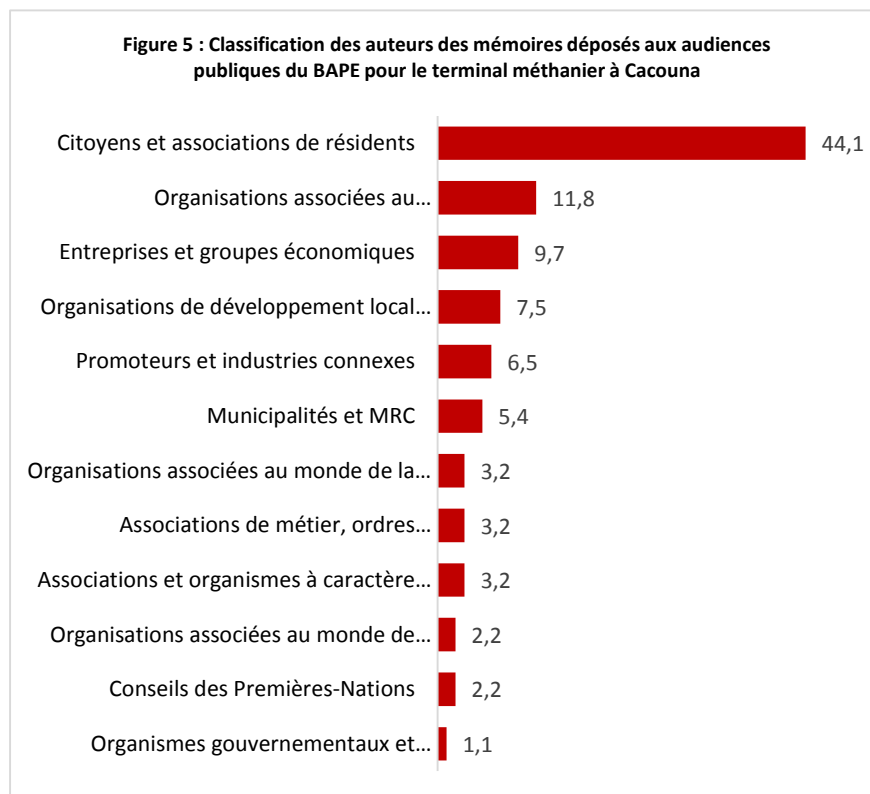
Or, si le projet méthanier a été abandonné, un autre projet a émergé en novembre 2013 dans le port de Cacouna. Même s'il ne fait pas partie de notre mandat d'étude, relevons quelques constats sur ce projet qui est étroitement lié aux hydrocarbures. Le port de Cacouna a en effet été choisi pour la construction d'un terminal maritime pétrolier, l'une des composantes du projet d'Oléoduc Énergie Est. Le pétrole en provenance de l'ouest du Canada doit être acheminé dans trois raffineries, dont deux au Québec et une au Nouveau-Brunswick, pour être par la suite transporté jusqu'au port de Cacouna où il sera exporté par voie maritime sur des pétroliers (Larouche, 2013).

Dès son annonce, le projet soulève un fort tollé, car la préparation de l'étude d'impact exige des relevés géotechniques dans le fleuve St-Laurent. La protection des bélugas dans l'estuaire du Saint-Laurent est au cœur de la controverse qui mobilise principalement les mouvements écologistes québécois. « En juin 2011, le gouvernement du Québec a pris une décision très courageuse en interdisant de façon permanente tout levé sismique, tout forage pétrolier et toute activité pétrolière. Ces levés sismiques échappent à cette loi pour un port pétrolier. C'est complètement inacceptable » a aussi expliqué Sylvain Archambault, porte-parole de la Coalition Saint-Laurent » (Thériault, 2014, p. 8). Les groupes écologistes feront appel à la Cour supérieure et obtiendront une injonction interdisant les levés et les travaux pour une courte période dans le fleuve, le temps de recueillir davantage d'information sur les impacts pour la population de bélugas. En octobre 2014, les manifestations se poursuivent, mobilisant près de 1 000 personnes pour dénoncer le projet d'implantation du terminal pétrolier à Cacouna (Martineau, 2014).

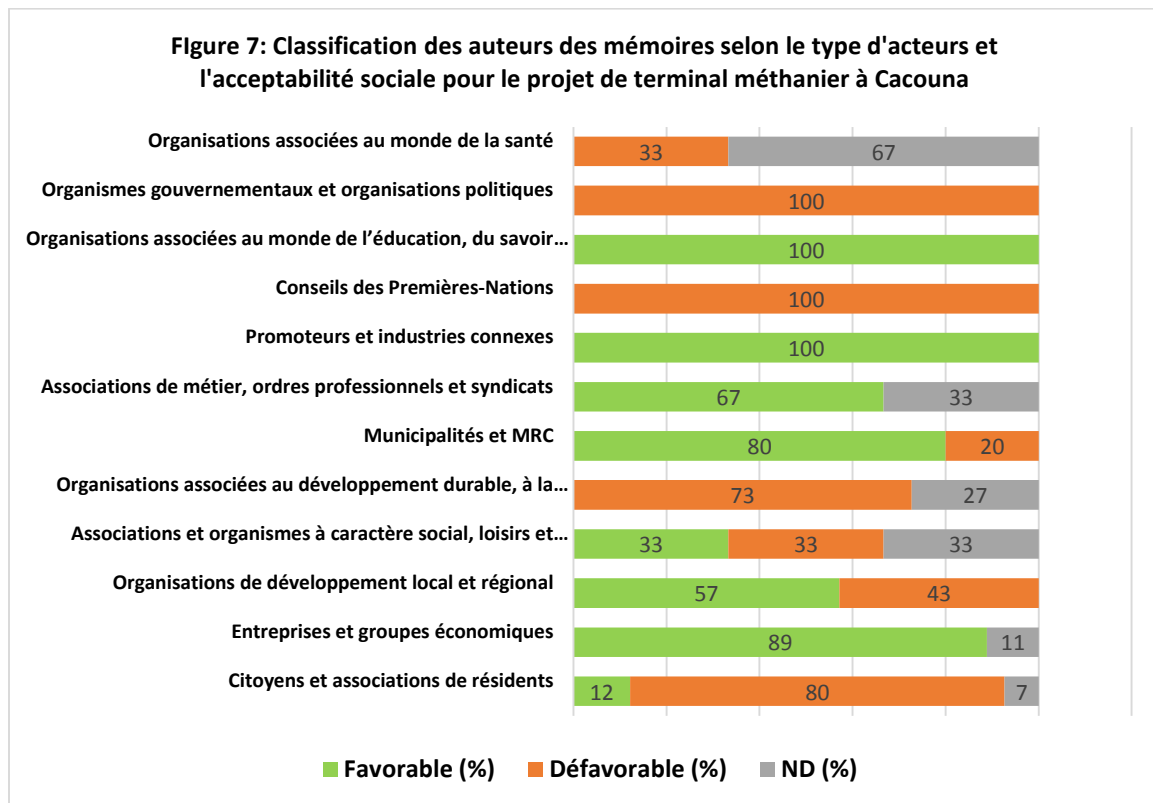
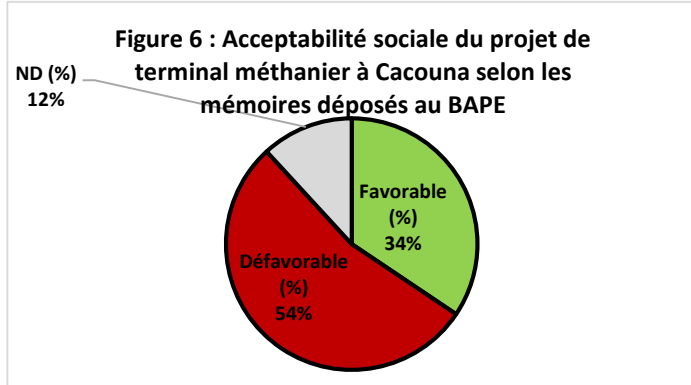
Par la suite, les conclusions des études scientifiques réalisées pour évaluer les impacts du projet sur la population de bélugas sont catégoriques : « la construction du terminal portuaire de Cacouna, dans le Bas-Saint-Laurent, planterait pratiquement le dernier clou dans le cercueil des bélugas, selon des experts, car il serait érigé au cœur même de la 'pouponnière' d'une population de mammifères déjà en déclin » (Bidégaré, 2014, p. 42). Un comité fédéral sur la situation des espèces en péril au Canada changea par la suite le statut du béluga en le faisant passer d'espèce menacée à espèce en voie de disparition. « Ça risque d'être impossible pour le gouvernement provincial de donner son aval à ce projet, a renchéri le porte-parole de Greenpeace, Patrick Bonin. Plus de 70 % des Québécois étaient opposés au projet. Maintenant, on risque aussi de voir la communauté scientifique monter aux barricades » (Croteau, 2014, p. A14). TransCanada annonçait alors l'abandon du projet à Cacouna (La Presse Canadienne, 2015).

2.2 Les facteurs qui ont influencé l'acceptabilité sociale du projet

Dans cette étude de cas, nous analysons les principaux facteurs d'acceptabilité sociale du projet du terminal méthanier à Cacouna, principalement à partir des 93 mémoires déposés par douze principaux groupes d'acteurs lors des audiences publiques du BAPE entre mai et novembre 2006 (voir figure 5). Le projet de Cacouna se caractérise par une forte proportion de citoyens et d'associations de résidents (44 %) qui ont déposé des mémoires. Les organisations associées au développement durable, à la préservation de l'environnement et à la faune (11,8 %), les entreprises et groupes économiques (9,7 %) et les organisations de développement local et régional (7,5 %) constituent les autres groupes d'acteurs les plus importants.



Plus de la moitié des mémoires (54 %) se positionne en défaveur du projet alors qu'une proportion de 34 % y est favorable (voir figure 5). Les mémoires restants (12 %) n'ont pu être clairement classés dans l'une ou l'autre des catégories. Les auteurs de plusieurs mémoires indiquent qu'ils n'ont pu prendre position sur le projet, car le gazoduc, infrastructure nécessaire pour la mise en service du terminal méthanier, n'a pas été traité dans le mandat d'enquête du BAPE alors qu'il implique de nombreux impacts.



Les promoteurs et industries connexes, les organisations associées au monde de l'éducation, les entreprises et groupes économiques et les municipalités et MRC se positionnent majoritairement en faveur du projet; les associations de métier, ordres professionnels et syndicats et les

organisations de développement local et régional ont une opinion plus partagée; alors que les conseils des Premières Nations, les citoyens et associations de résidents, et les organisations associées au développement durable, à la préservation de l'environnement et à la faune, ainsi que celles à caractère social sont plutôt défavorables au projet (voir figure 7).

2.2.1 Les facteurs associés aux préoccupations sociales

Plusieurs facteurs sont invoqués dans les mémoires pour prendre position sur le projet de terminal méthanier à Cacouna. Les opposants soulèvent principalement les impacts sur l'environnement alors que les acteurs en faveur du projet en soulignent les retombées économiques. Le contenu des mémoires est étroitement lié aux composantes du milieu. Pour les uns, le terminal est un projet attendu depuis fort longtemps pour redynamiser la communauté, pour les autres le cachet patrimonial et touristique du milieu contraste avec l'implantation du terminal.

Facteurs associés au développement durable et à l'environnement

Certains mémoires favorables au terminal méthanier estiment que le projet d'Énergie Cacouna est soucieux de l'environnement et de la sécurité avec la mise en place de plusieurs mesures d'atténuation. Or, les impacts environnementaux suscitent également beaucoup d'inquiétudes. Il s'agit d'un des principaux facteurs invoqués par les opposants au projet.

La protection de l'écosystème fragile du Saint-Laurent et de la richesse de la biodiversité (menaces pour la faune marine et aviaire, augmentation des gaz à effet de serre, incident maritime, etc.) est régulièrement invoquée par les groupes réfractaires au projet. L'impact de la navigation des méthaniers sur les milieux naturels du fleuve est une préoccupation importante dans plusieurs mémoires qui estiment que les impacts sur les mammifères marins, non seulement par la présence des méthaniers, mais également lors de la construction, ont été sous-estimés dans l'étude d'impact. « La zone retenue pour la création de la ZPM [zone de protection marine] Estuaire du Saint-Laurent coïncide avec celle où les pressions sur les mammifères marins sont les plus fortes dans le Saint-Laurent et le projet de port méthanier d'Énergie Cacouna est situé au cœur de cet habitat » (Conseil Régional de l'Environnement du Bas-Saint-Laurent, DM47).

Les risques technologiques sèment également l'inquiétude pour la faune, mais également pour la santé et la sécurité des communautés locales à proximité. Certains mémoires considèrent que

l'étude d'impact n'a pas permis d'évaluer les conséquences d'un éventuel accident et de bien s'y préparer.

Si certains mémoires dénoncent l'augmentation des émissions de gaz à effets de serre, d'autres rappellent plutôt que le gaz naturel est beaucoup moins polluant que d'autres combustibles tels que le pétrole.

Facteurs socioéconomiques

Les retombées économiques pour la région sont le principal argument soulevé dans les mémoires favorables au projet. Le renforcement de l'économie de la région, la création d'emplois directs et indirects, le recours à une main-d'œuvre et à des entreprises régionales, les retombées fiscales estimées à 6,5 millions de dollars indexés annuellement pendant 40 ans sont régulièrement mentionnés.

Néanmoins, la mise en place d'un réseau de distribution de gaz naturel dans la région est l'une des conditions mentionnées par plusieurs acteurs qui voient le terminal comme une occasion à saisir pour favoriser le développement des entreprises locales et en attirer de nouvelles sur le territoire.

« Il est pour nous fondamental que la région bénéficie d'un accès direct à l'approvisionnement au gaz naturel à un prix hautement compétitif. Cette possibilité de s'approvisionner localement à un prix hautement compétitif attirera des entreprises dans la région et aidera à la création de nouvelles entreprises. Il est indispensable que toutes les mesures soient prises tant de la part du promoteur que des gouvernements concernés, afin de favoriser la réalisation d'une telle possibilité » (CIMA +, DM18).

La Conférence régionale des éluEs du Bas-Saint-Laurent (DM57) suggère d'ailleurs au promoteur de réaliser une étude afin d'établir un scénario pour desservir en gaz naturel les principaux axes de développement du territoire bas-laurentien.

La maximisation de l'expertise et du savoir-faire de la main-d'œuvre est également identifiée dans quelques mémoires. Le CLD (DM21) souligne l'intérêt manifesté par l'Université du Québec à Rimouski, du Cégep de Rivière-du-Loup et de la Commission scolaire Kamouraska/Rivière-du-Loup de travailler de concert avec le promoteur pour offrir une offre de formation adaptée aux besoins du projet.

2.2.2 Les facteurs d'acceptabilité sociale associés à la gouvernance

Plusieurs facteurs étroitement liés à la gouvernance ont été mentionnés dans les mémoires. Ils sont regroupés en trois grandes catégories : la justification du projet, les composantes du milieu d'accueil et les processus de planification et participation.

Nature et justification du projet

Les raisons qui viennent justifier la construction d'un terminal à Cacouna sont analysées dans la majorité des mémoires, autant ceux favorables au projet que ceux défavorables. Plusieurs mémoires favorables au projet soulignent l'importance d'améliorer la disponibilité et la sécurité de l'approvisionnement du gaz naturel au Québec, en Ontario et aux États-Unis. Cet objectif, rappellent certains d'entre eux, s'inscrit dans la nouvelle politique énergétique du gouvernement du Québec qui vise la diversification des sources d'approvisionnement.

À l'inverse, d'autres mémoires remettent en question la justification du projet. L'importation du gaz naturel, estiment des acteurs et des citoyens, ne s'inscrit pas dans la vision développée par le Québec qui a toujours misé davantage sur des énergies renouvelables, soit l'électricité et depuis peu l'éolien. En outre, le projet ne répond pas aux besoins des Québécois puisqu'il servira essentiellement à approvisionner les Américains. « Force est de le constater, l'on ne perçoit pas l'intérêt, pour le moment et pour la société québécoise, d'aller de l'avant avec ce genre de projets. Les ports méthaniers sont des projets d'affaires d'abord, et non des propositions conçues pour que l'ensemble de la société québécoise en retire des avantages en matière de développement durable et de politique énergétique éclairée, rationnelle et responsable » (Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent, DM47).

Le fait qu'en plus du projet de Cacouna, deux projets similaires ailleurs au Québec, soit le projet de Rabaska à Lévis et un projet en pourparlers à Grande-Anse, soient à l'agenda exige, selon plusieurs acteurs, une évaluation approfondie des besoins arrimés à une planification globale de la filière gazière. Cette réflexion collective viendrait préciser la place du gaz naturel dans le contexte québécois tout en examinant les alternatives.

Les composantes du milieu d'accueil

La municipalité de Cacouna est située dans la MRC de Rivière-du-Loup qui compte en 2006 près de 33 000 personnes réparties dans 13 municipalités. Suite à la fusion du territoire municipal de la paroisse et du village de Saint-Georges-de-Cacouna en mars 2006, la population est d'environ 1 800 habitants. Malgré un indice de développement plutôt favorable (3,04 pour le village et 6,29

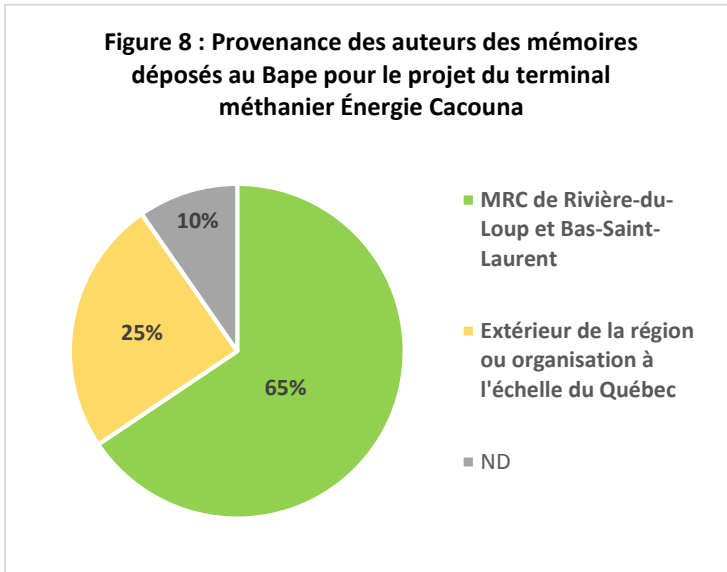
pour la paroisse) (MAMROT, 2009), plusieurs mémoires évoquent le contexte économique difficile de la municipalité. Le projet de Cacouna permettrait à la municipalité de passer de « l'état stagnant à l'état dynamique » (Regroupement des citoyens et citoyennes en faveur du port méthanier, DM63).

La zone choisie pour implanter le port méthanier apparaît judicieuse au premier abord. L'emplacement est situé en zone industrielle inscrite au schéma d'aménagement et de développement de la MRC et à côté d'un parc industriel. Pour des acteurs, un projet d'envergure pour le port de mer est attendu depuis longtemps et s'inscrit dans la lignée du développement de la municipalité de Cacouna :

« Sans le moindre doute, le futur terminal représente l'aboutissement normal d'une longue saga qui n'a jamais cessé d'alimenter les discussions et les pensées d'un très grand nombre d'individus. Depuis des années, le développement de la municipalité s'est fait en fonction de l'optimisation des zones portuaire et industrielle. Les projets ont tardé à venir mais, aujourd'hui, ils sont là. Et si nous regardons les retombées envisagées, nous pouvons dire que cela valait assurément la peine d'attendre » (Entreprise Form-Éval inc., DM2).

Or, cette zone industrielle est également à proximité d'habitations et dans un territoire où les activités touristiques sont de plus en plus présentes. Ces activités sont fortement liées à la qualité

de la vie, aux paysages et au caractère patrimonial et historique de la municipalité reconnue comme l'un des plus beaux villages au Québec. L'emplacement est situé à proximité de la Réserve nationale de faune des Îles-de-l'Estuaire, de la baie de L'Isle-Verte et du site ornithologique du marais de Gros-Cacouna. Quelques mémoires soulèvent à cet égard l'incompatibilité du projet avec son milieu d'accueil. « Nous considérons le projet d'Énergie Cacouna comme inapproprié dans l'environnement naturel, historique et architectural de Cacouna. [...] Cacouna ne s'harmoniserait plus avec la vocation touristique d'une région qui se dit authentique tant pour son paysage que pour son histoire » (Mémoire de citoyens, DM32).



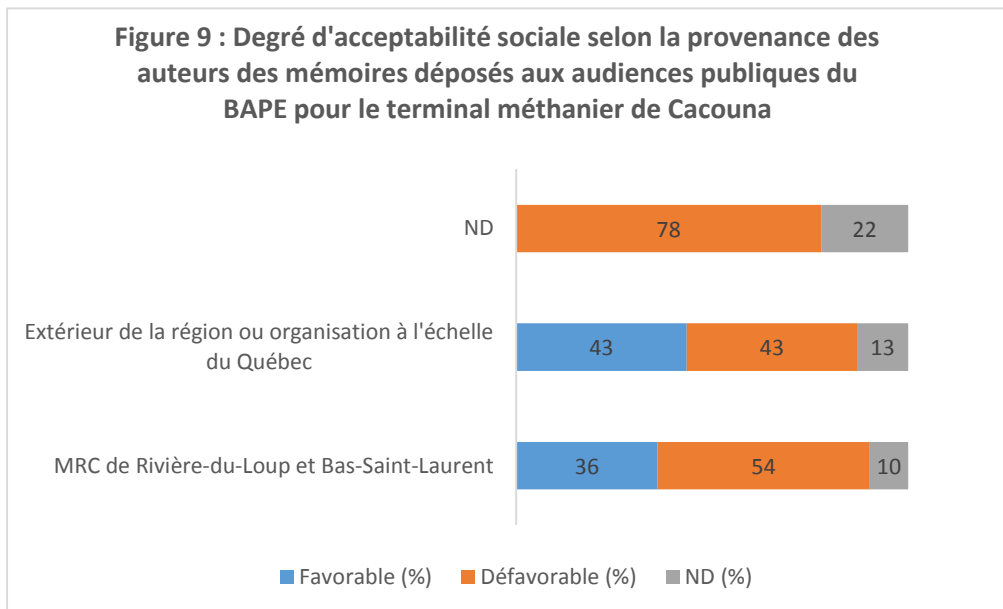
Position de la collectivité sur le projet

Parmi les auteurs des mémoires, 65 % résident dans la MRC de Rivière-du-Loup ou dans la région du Bas-Saint-Laurent et 25 % sont de l'extérieur (voir figure 8). L'opinion des organisations de l'extérieur est partagée : la proportion de mémoires favorables au projet (43 %) est identique à celle des mémoires défavorables (43 %) (voir figure 9).

Dans les mémoires déposés par la population et les acteurs locaux, la proportion d'acteurs défavorables au projet (54 %) est plus importante (36 % sont en faveur), ce qui peut paraître étonnant compte tenu des résultats du référendum tenu plus tôt dans la municipalité selon lesquels le projet recueillait l'appui de 57,2 % des citoyens. Or, d'autres citoyens et acteurs des municipalités voisines, dont l'île-Verte, sont également affectés par le projet. Il apparaît néanmoins que les audiences publiques du BAPE ont donné une tribune importante aux citoyens en défaveur du projet, qui ont pu y partager leur point de vue.

Si la contestation du terminal méthanier est demeurée concentrée à l'échelle locale, le projet de construction d'un terminal maritime pétrolier envisagé par la suite a généré un mouvement de contestation beaucoup plus large, porté principalement par des organisations de l'extérieur du territoire (Thériault, 2014). « 'On ne veut pas remettre entre les mains d'une population une décision qui touche 700 kilomètres au Québec', explique M. Poirier, qui habite Rimouski. Le passage annuel d'environ 175 pétroliers et le passage quotidien de 1,1 million de barils de pétrole devraient, selon lui, mobiliser l'ensemble des Québécois » (Meunier, 2014). La population de Cacouna est beaucoup plus divisée sur le projet du terminal pétrolier. « S'il est facile de trouver les opposants au projet, rencontrer ses partisans constitue en revanche une entreprise périlleuse. Signe des tensions qui existent présentement dans la municipalité, l'un d'eux a préféré ne pas s'identifier, de peur de nuire aux affaires de son entreprise » (Meunier, 2014). Cette division se reflète également au sein du conseil municipal de Cacouna dont l'opinion du projet est partagée.

Figure 9 : Degré d'acceptabilité sociale selon la provenance des auteurs des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE pour le terminal méthanier de Cacouna



Position des municipalités sur le projet

Sur les 14 municipalités que compte la MRC de Rivière-du-Loup, 13 ont pris position en faveur du projet (Centre local de développement de la région de Rivière-du-Loup, DM21). La municipalité de Cacouna et la MRC de Rivière-du-Loup, qui accueillent le projet, et la MRC voisine des Basques ont déposé des mémoires qui expliquent leur position en faveur du projet. La municipalité insulaire de l'Isle-Verte, défavorable au projet, a également déposé un mémoire. Nous résumons ici le contenu de ces mémoires.

La municipalité de Cacouna (DM16) est favorable au projet sur la base des différentes retombées économiques espérées. « Pour une municipalité comme la nôtre située dans une région (Bas-Saint-Laurent) où l'économie est généralement stable, avec un déclin graduel de sa population, un tel investissement est d'une importance capitale. Nous ne pouvons passer outre ces investissements, car ils supportent un projet créateur de valeur pour toute la population cacounienne et de la région ». La municipalité et la MRC ont d'ailleurs négocié une entente avec le promoteur avant la tenue des audiences publiques qui prévoit des versements annuels de 6,5 millions de dollars indexés pour une période de 40 ans. En plus d'améliorer les infrastructures et les services municipaux et d'assurer une plus grande protection du patrimoine naturel et historique, la municipalité indique qu'une partie de ces redevances, soit 1,3 million de dollars, sera versée à la Commission scolaire (Cacouna, DM16). La MRC de Rivière-du-Loup (DM45) prévoit également redistribuer une partie du montant reçu vers les municipalités dévitalisées. Cette

dernière souligne que le territoire est en attente d'un projet de cette envergure depuis plus de 40 ans et que le terminal méthanier s'inscrit dans les différents documents de planification et d'aménagement du territoire. L'accès au gaz naturel demeure toutefois une condition importante pour les élus locaux. « Cette volonté est d'ailleurs inscrite dans le projet de schéma d'aménagement et de développement du territoire adopté le 20 mai 2004 » (MRC de Rivière-du-Loup, DM45). La MRC explique également que l'appui de la population lors du référendum et « le climat de collaboration et de confiance qu'a su instaurer Énergie Cacouna auprès des divers représentants politiques et économiques du territoire » ont joué en faveur du projet. Néanmoins la municipalité de Rivière-du-Loup souhaite un engagement du promoteur afin que le projet s'inscrive dans une vision de développement durable (DM45).

La sécurité est une préoccupation sociale très importante pour le milieu municipal. « Compte tenu de l'importance de l'enjeu de la sécurité, la MRC espère que la Commission n'hésitera pas à recommander, au besoin, la mise en place des mesures pouvant permettre de réduire au maximum les risques liés à l'exploitation du terminal méthanier et de minimiser les impacts d'un éventuel accident, notamment dans la municipalité de Notre-Dame-des-Sept-Douleurs, où l'insularité pose des défis particuliers en matière de sécurité civile » (MRC de Rivière-du-Loup, DM45). À cet effet, un comité mixte municipal-industriel (CMMI) composé de représentants de la municipalité, de l'entreprise Énergie Cacouna, de représentants de la Sécurité civile et de Transports Canada a été mis en place afin d'établir les règles et mesures de sécurité relatives aux installations et opérations et pour planifier des mesures d'urgence adéquates.

La municipalité de Notre-Dame-des-Sept-Douleurs, située sur l'Isle-Verte et dont l'économie repose principalement sur le tourisme et la villégiature, s'est positionnée contre le projet. « Nous faisons face vers le sud-ouest à la municipalité de Cacouna avec qui nous partageons les mêmes paysages, les mêmes couchers de soleil et le même bout du Saint-Laurent. Notre perspective sur le projet de port méthanier n'est cependant pas la même » (DM56). Selon les arguments avancés dans le mémoire de la municipalité, le projet entre en contradiction avec la vision du développement du milieu, qui mise sur la protection et la mise en valeur de l'environnement. La municipalité s'est dotée d'outils de gestion du paysage et de plans d'intégration architecturale. L'orientation du projet méthanier axé sur l'exportation s'ajoute également aux enjeux :

« Nous sommes conscients que le gaz naturel peut jouer un rôle positif en remplaçant le pétrole dans le bilan énergétique du Québec. Nous hésitons toutefois à voir hypothéquer des paysages remarquables et des sites industriels précieux par des projets qui seraient destinés essentiellement à l'exportation du gaz. C'est ce que nous comprenons du projet d'Énergie Cacouna et des prévisions de consommation du MRNFP. [...] Parce que nous n'avons pas encore pris conscience de la valeur irremplaçable de nos sites, nous acceptons de sacrifier les avantages stratégiques qu'ils nous confèrent. Ces sites

devraient être réservés à notre développement national et servir prioritairement nos besoins énergétiques » (DM56).

Finalement, soulignons que si le projet méthanier (gaz naturel) a reçu un appui majeur des différents élus locaux de la MRC, le projet de terminal pétrolier qui suivra recevra un accueil beaucoup plus mitigé. « Près de 75 % des maires de la MRC de Rivière-du-Loup refusent de donner leur accord à ce projet, faute d'informations suffisantes au plan économique et environnemental, selon un sondage téléphonique effectué par Le Soleil auprès de 11 des 13 maires de ce territoire. Seulement trois maires interrogés se sont dit d'emblée en faveur du projet. Aucun ne s'est toutefois prononcé contre » (Thériault, 2014, p. 17). Mentionnons toutefois que les territoires situés sur la rive nord du fleuve, Charlevoix et la Côte-Nord, se sont rapidement opposés au projet afin de protéger le parc marin et l'industrie touristique (*ibid.*).

Les processus de planification et mécanismes de participation

Planification et évaluation des composantes du projet

Le gazoduc, une infrastructure nécessaire pour la mise en service du terminal méthanier, et le transport maritime du gaz naturel liquéfié ne sont pas traités dans le mandat d'enquête du BAPE alors qu'ils impliquent plusieurs impacts. De nombreux mémoires déplorent cette situation, qui nuit à la crédibilité de la consultation. Certains intervenants comme l'UPA par exemple mentionnent d'ailleurs qu'ils ne peuvent prendre position dans le dossier tant que l'emplacement et les impacts du tracé du gazoduc ne seront pas connus. « En conséquence, nous demandons au BAPE, dans l'éventualité où il ferait une recommandation favorable à la réalisation du projet de port méthanier, que l'approbation soit conditionnelle à ce que le corridor du gazoduc soit connu et analysé par les parties intéressées avant que l'approbation finale ne soit accordée pour le port méthanier » (UPA, DM23). Cette condition soulignée par différents intervenants est d'ailleurs reprise dans les conclusions du rapport du BAPE.

La mise en place d'un suivi environnemental en collaboration avec le milieu et par des experts indépendants est une autre condition soulevée dans certains mémoires pour assurer la surveillance de différents impacts : les risques environnementaux, les impacts sur les mammifères marins, la qualité des eaux rejetées dans le fleuve, les effets sur la santé de la communauté.

La participation

Après l'annonce du projet, le promoteur, Énergie Cacouna, a tenu des portes ouvertes et des séances d'information afin de présenter les composantes du terminal méthanier. Il a également réalisé une préconsultation auprès de différents acteurs régionaux. « Pour TransCanada et Petro-

Canada, le troisième partenaire dans le projet de 1 milliard \$ de terminal méthanier à Gros-Cacouna sera la population. Dès l'annonce mercredi, un bureau d'information a été ouvert et une rencontre avec les citoyens est prévue d'ici la fin du mois » (Larouche, 2004, p. C3). Par ailleurs, le journal *Énergie Cacouna Nouvelles*, dont l'objectif est de présenter les composantes du projet et de répondre aux interrogations des citoyens, est distribué dans tous les foyers de la région de Rivière-du-Loup (Larouche, 2004).

Des démarches ont également été entreprises par le promoteur et la Table sectorielle des partenaires main-d'œuvre, qui regroupe différents intervenants socioéconomiques sur le territoire tels que le CLD, Emploi-Québec et les établissements d'enseignement, afin « d'une part, de maximiser le potentiel de recrutement de main-d'œuvre régionale et, d'autre part, d'organiser les formations pertinentes pour les travailleurs temporaires et permanents » (Centre Local de Développement de la région de Rivière-du-Loup, DM21). Ces démarches, estiment certains acteurs, ont favorisé l'acceptabilité sociale du projet.

Or, la presse locale qui a assisté aux salons d'information souligne des lacunes dans la transmission des informations. « Si aucun mouvement de contestation de masse ne s'est fait sentir, visiblement, les visiteurs auraient aimé avoir des réponses plus précises à leurs questions » (Larouche, 2004, p. C2). Pour la majorité des résidents de l'Isle-Verte qui ont déposé un mémoire, la séance d'information tenue par le promoteur sur place n'a pas été suffisante pour répondre aux interrogations des citoyens :

« Le 27 août dernier, une délégation officielle de représentants d'Énergie Cacouna, incluant leurs experts, est venue présenter le projet de terminal méthanier à la population de l'Isle-Verte. Bien que présentée sous forme d'une opération de communication stratégiquement orchestrée, cette rencontre a provoqué en nous un désir intense de mobilisation. Le manque de transparence du promoteur, son ton paternaliste, sa façon de répondre de manière détournée ou de ne pas répondre à nos questions nous ont grandement motivées à réagir. Dans les semaines qui ont suivi, les médias locaux, dans l'approche choisie pour informer le public, semblaient prendre pour acquis la réalisation du projet d'Énergie Cacouna en insistant uniquement sur les promesses de retombées économiques. Cette apparence de collusion nous a énormément interpellées. Les annonces successives de tous les paliers de gouvernement claironnant leur appui au projet avant même la tenue des audiences publiques ont contribué à faire grandir la certitude d'un manque total de respect envers les citoyens par la manipulation de l'opinion publique. Tout ceci a fait naître en nous un grand sentiment d'antidémocratie, d'impuissance et de colère. Pour couronner le tout, le promoteur a rompu sa promesse de revenir sur l'île pour donner des réponses à la population, en nous faisant savoir que si l'information déjà donnée ne nous semblait pas satisfaisante, nous n'avions qu'à venir nous exprimer au BAPE. Alors, nous voici, avec la confiance d'être entendus par des gens compétents, responsables et respectueux » (Mémoire de citoyens, DM70).

Des organisations suggèrent également une plus grande implication du promoteur dans le milieu avec la mise en place « d'un comité régional en partenariat avec le promoteur sur la maximisation de retombées du projet » ou encore avec « la mise en place d'une Table d'harmonisation promoteur- milieu ».

3. PIPELINE SAINT-LAURENT ENTRE LÉVIS ET MONTRÉAL-EST (2004-2011)

Pertinence :

- ☞ Projet lié aux hydrocarbures : pipeline pour le transport de produits pétroliers entre une raffinerie à Lévis et un centre de distribution à Montréal-Est
- ☞ Projet d'envergure qui traverse quatre régions : Chaudière-Appalaches, Centre-du-Québec, Montérégie et Montréal (32 municipalités)
- ☞ Majoritairement situé en territoire agricole (95 %)
- ☞ Projet qui a été mené à terme
- ☞ Concertation du milieu afin d'adapter le projet aux composantes territoriales
- ☞ Adoption d'une entente-cadre entre l'UPA et le promoteur pour des mesures de mitigation et de compensation financière équitables entre les différentes entreprises agricoles et forestières

3.1 Historique et composantes du projet

En février 2005, la compagnie Ultramar annonçait le projet de construction d'un oléoduc pour le transport de produits pétroliers (essence, diésel, mazout domestique et carburéacteur). Un projet similaire avait été mis sur la table par la compagnie en 1991. Il avait fait l'objet d'une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et obtenu les autorisations de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) avant d'être abandonné par la compagnie pour des raisons d'ordre économique (Aubry, 2005a). Suite à la demande croissante pour les produits pétroliers au Québec, Ultramar réactive son projet présenté comme une alternative avantageuse comparativement au train-bloc ou au transport par voie maritime. Parmi les trois raffineries que compte le Québec en 2006, celle d'Ultramar est la plus importante. La compagnie distribue de l'essence et du carburant à travers plus de 1 000 points de vente au Québec en plus du mazout domestique (Canada NewsWire, 2005). Cette entreprise pétrolière, dont le siège social est situé à Montréal, est une filiale de la compagnie américaine Valero Energy Corporation.

Le pipeline d'une longueur approximative de 240 kilomètres vient relier la raffinerie d'Ultramar, située à Lévis, à son centre de distribution de Montréal Est. Le tracé qui traverse 32 municipalités (huit MRC) dans les régions de Chaudière-Appalaches, Centre-du-Québec, Montérégie et Montréal exige une emprise chez près de 700 propriétaires fonciers, dont 600 producteurs

agricoles. « L'emprise du tracé est cultivée à 52 % et boisée à 44 %, dont 11 % d'érablières » (Pelchat, 2007). Le pipeline en acier de 16 pouces de diamètre, enfoui dans une profondeur de 1,2 mètre en terre agricole et 0,9 mètre en milieu boisé, nécessite une emprise permanente de 18 mètres de largeur. Une vingtaine de structures connexes hors-sol telles que des vannes de sectionnement et gares de raclage et deux stations de pompage sont également requises (Aubry, 2005b). Le projet évalué à 250 millions \$ créera 2 000 emplois directs et indirects dans la phase de construction et 13 emplois permanents par la suite.

En mars 2015, Ultramar organise des réunions d'information auprès des représentants municipaux et de l'UPA afin de présenter les composantes du projet. Les propriétaires terriens sont rencontrés plus tard au printemps. Des informations sont également prélevées sur le terrain par la compagnie en vue de l'étude d'impact sur l'environnement et de la demande d'autorisation à présenter à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) (Canada NewsWire, 2005).

Entre-temps, une association composée de propriétaires d'entreprises agricoles et forestières est créée pour s'opposer au projet. Lors des audiences publiques du BAPE, l'apPAF (l'association de propriétaires Privés, Agricoles, Acéricoles et Forestiers) regroupe 255 membres.

À la fin de juin 2005, le gouvernement du Québec adopte la Loi 229 qui autorise Ultramar à recourir à l'expropriation, ce qui signifie que la compagnie peut obtenir un droit de passage pour la construction, l'exploitation et l'entretien du pipeline malgré une mésentente avec un propriétaire (Canada NewsWire, 2005). Mentionnons également que pendant près de 18 mois, Ultramar et l'Union des producteurs agricoles collaboreront pour mettre en place une entente-cadre qui vise à identifier des mesures de mitigation et des compensations à verser aux producteurs agricoles.

En novembre 2006, Ultramar diffuse son étude d'impact sur l'environnement. Des trois tracés envisagés au départ, la compagnie a privilégié le corridor qui longe les lignes électriques et qui coupe la majorité des terres agricoles et forestières en deux. Or, dans certains milieux locaux, les acteurs avaient mis en place des mécanismes de concertation afin d'étudier les corridors possibles pour le passage du pipeline. Cette concertation avait mené les acteurs à privilégier un autre corridor avec moins d'impacts.

« Tant pour la Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe que pour les MRC de Lajemmerais, des Maskoutains et de la Vallée-du-Richelieu, le tracé privilégié par la pétrolière n'est pas satisfaisant. La Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe et ses six syndicats de base concernés vont jusqu'à lancer un mot d'ordre à leurs membres. "On ne signe pas d'option avec Ultramar pour le moment", déclare France Beaudry, productrice agricole et responsable du dossier à la Fédération. Celle-ci estime qu'il faut voir l'entente signée par

l'UPA avec Ultramar "comme une police d'assurance" pour les compensations à verser. Par contre, la Fédération de Saint-Hyacinthe, les MRC et bon nombre de municipalités s'opposent farouchement au tracé privilégié par Ultramar. Elles tiennent mordicus à ce que le pipeline emprunte l'emprise désaffectée de la pétrolière Esso qui longe l'autoroute 20 » (Bégin, 2006, p. 4)

C'est dans ce contexte que la période d'information et de consultations publiques du BAPE s'amorce en novembre 2006.

Déposé en juillet 2007, le rapport du BAPE sur le Pipeline Saint-Laurent est favorable au projet. Les conclusions du rapport mentionnent néanmoins que dans certaines portions du territoire, le trajet emprunté par le pipeline fait l'objet d'une vive controverse et suggère la mise en place d'un autre mécanisme de concertation pour débattre de la question (BAPE, 2007).

Situé majoritairement en zone agricole, le projet de Pipeline Saint-Laurent doit par la suite obtenir les autorisations de la CPTAQ. L'orientation préliminaire déposée par cette dernière en décembre 2007 est favorable, à l'exception d'une portion du tracé qui passe par 11 municipalités situées principalement sur la rive sud de Montréal (Pelchat, 2007). Suite à la publication de cette orientation, quatre demandes d'audiences publiques sont déposées à la CPTAQ, dont une par Ultramar et trois par des propriétaires terriens. À la suite des audiences, la CPTAQ soumet sa décision en juillet 2008. La Commission n'a pas retenu les arguments qui privilégiaient un autre parcours pour le pipeline. La décision de la CPTAQ est favorable pour 28 des 32 municipalités concernées par le projet. Elle suspend toutefois sa décision pour les municipalités de Lévis, Saint-Marc-sur-Richelieu, Saint-Charles-sur-Richelieu et Saint-Mathieu-de-Beloeil. La construction du projet est également assujettie à certaines conditions, dont celle d'enfouir le pipeline plus profondément dans le sol. La CPTAQ exige également qu'Ultramar réalise un suivi de sept ans sur les terres agricoles (Ruel, 2008). L'Association des propriétaires privés, agricoles (acéricoles) et forestiers (apPAF) contestera la décision de la CPTAQ en déposant une requête au Tribunal administratif du Québec. En octobre 2009, le gouvernement du Québec adopte un décret afin d'autoriser le projet du Pipeline Saint-Laurent.

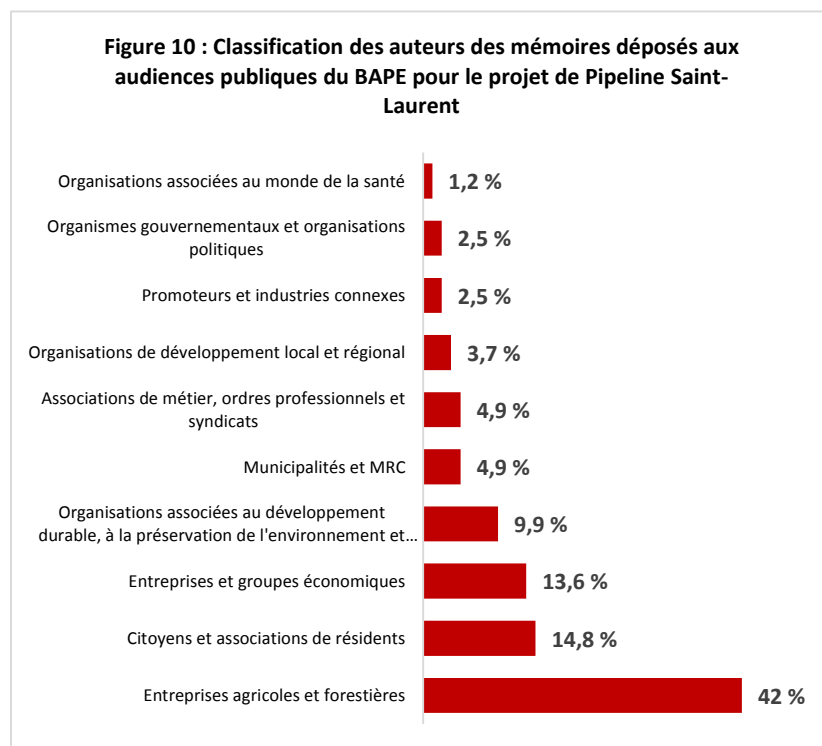
« Québec a cédé aux pressions d'Ultramar et a retiré l'analyse du dernier segment du projet Pipeline Saint-Laurent des mains de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). "Les retards accumulés et ceux qui pourraient s'ajouter risquaient de compromettre la réalisation de ce projet, a signalé la vice-première ministre et ministre des Ressources naturelles et de la Faune, Nathalie Normandeau, le 9 mars dernier. Évalué à 350 M\$, cet investissement est d'une importance stratégique pour le Québec, notamment pour alimenter la grande région de Montréal et l'ouest du Québec en produits pétroliers à partir de la raffinerie de Lévis", a ajouté Mme Normandeau. Le projet est en cours depuis 2005. C'est la cinquième fois que Québec retire un dossier

relatif à un projet d'envergure de la compétence de la CPTAQ. Le même scénario a prévalu pour Bell Helicopter, Gazoduc Trans-Québec & Maritimes, l'autoroute 30, Rabaska et finalement Pipeline Saint-Laurent » (Gagné, 2010, p. 1).

La construction du pipeline a débuté en 2011 et s'est terminée en décembre de la même année. En juillet 2012, il restait encore une douzaine de propriétaires qui ne s'étaient pas entendus avec Ultramar, qui a finalement dû recourir à la Loi 229¹³ pour construire le pipeline (Ruel, 2012).

3.2 Les principaux acteurs et facteurs de l'acceptabilité sociale

Dans les prochaines parties, le contenu des 81 mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE entre novembre 2006 et janvier 2007 est analysé dans le but de cerner les différents facteurs d'acceptabilité sociale. Le cas du projet de Pipeline Saint-Laurent se distingue des autres projets par la forte présence des entreprises agricoles et forestières¹⁴ qui ont déposé un mémoire (42 %). Les citoyens et associations de résidents (14,8 %)



sont le deuxième groupe en importance, suivi par les entreprises et groupes économiques (13,6 %) (voir figure 10).

¹³ Le projet de loi privé 229, Loi concernant Pipeline Saint-Laurent, a été adopté en 2005 et donne le droit d'expropriation à Ultramar.

¹⁴ Plusieurs personnes ayant publié un mémoire en leur nom personnel indiquent qu'elles sont propriétaires d'une entreprise agricole ou forestière. Lorsque cette information est mentionnée, ces mémoires sont regroupés dans cette dernière catégorie.

Parmi les mémoires déposés, 59 % sont défavorables au projet alors que 26 % sont favorables (voir figure 11). L'ensemble des entreprises agricoles et forestières qui ont déposé un mémoire s'opposent à la réalisation du projet (voir figure 12). Ce groupe d'acteurs est directement affecté par le pipeline qui traverse leurs terres. Une majorité de citoyens s'oppose aussi au projet (58 %).

Figure 11: Acceptabilité sociale du projet de Pipeline Saint-Laurent selon les mémoires déposés au BAPE

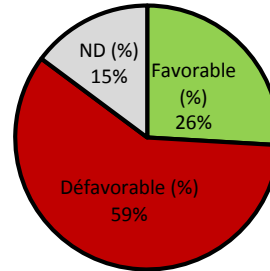
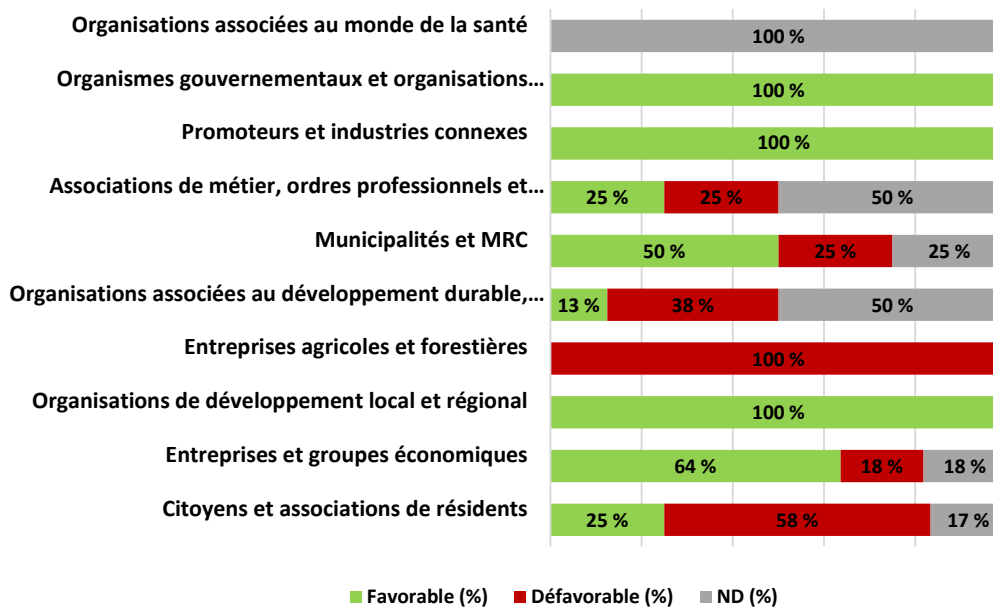


Figure 12 : Classification des auteurs des mémoires selon le type d'acteurs et l'acceptabilité sociale pour le projet de Pipeline Saint-Laurent



À l'inverse, les organisations de développement local et régional, les promoteurs et industries connexes et les organismes gouvernementaux sont favorables au projet. Les autres groupes d'acteurs sont davantage partagés sur la question. Ainsi, la moitié des mémoires déposés par les organisations associées au développement durable, à la préservation de l'environnement et à la faune ont été classés dans la catégorie indéterminée (ND). Ce constat s'explique principalement par le fait que les mémoires ne s'opposent pas au projet, mais émettent une série de conditions pour sa réalisation. Un constat similaire se dégage pour les Associations de métier, ordres

professionnels et syndicats, principalement composés de syndicats locaux de l'UPA. Le rôle du syndicat de l'UPA de Saint-Hyacinthe (DM56), explique cette dernière dans son mémoire, n'est pas de prendre position sur le projet, mais plutôt de formuler des suggestions et des recommandations afin de minimiser les impacts pour les milieux agricoles et forestiers. Les municipalités et MRC sont également partagées sur le projet, la moitié s'opposant au tracé préconisé par Ultramar.

Dans les pages qui suivent, nous analysons le contenu des mémoires afin de comprendre les points de vue exprimés par les différents acteurs pour se positionner sur le projet. Plusieurs facteurs environnementaux et économiques sont mentionnés dans les mémoires, notamment en ce qui a trait aux impacts sur les activités agricoles et forestières. Des raisons liées à la justification du projet sont aussi évoquées autant chez ceux qui sont favorables que chez ceux qui s'opposent au projet. Néanmoins, c'est principalement le tracé du pipeline, enjeu associé à la fois à l'insertion du projet dans son milieu d'accueil et à la planification, qui a été fortement contesté localement.

3.2.1 Les préoccupations sociales

Facteurs liés à l'environnement et au développement durable

En milieu urbain, peut-on lire dans plusieurs mémoires, le transport par train du pétrole d'Ultramar a connu une recrudescence au cours des dernières années avec l'augmentation de la demande en combustibles fossiles. Plusieurs mémoires en faveur du projet comparent les impacts du transport de produits pétroliers par train, camion ou bateau à ceux du pipeline projeté et en déduisent que ce dernier est la meilleure alternative à plusieurs points de vue : risque moins élevé de déversement de produits pétroliers dans l'environnement, le tracé en milieu rural minimise les risques d'exposition humaine, plus faible émission de gaz à effet de serre, réduction des impacts liés à la circulation routière. Certains mémoires rappellent les déraillements de train, dont le déversement de 200 000 litres d'essences de carburant diesel à Lévis en 2004. Le projet permet donc de réduire les risques de danger auxquels sont exposées certaines portions de la population tout en étant considéré comme une alternative moins polluante, ce qui favorise l'acceptabilité sociale du pipeline auprès des acteurs économiques, mais également de certaines organisations environnementales. Face à l'augmentation du transport du pétrole par train, explique le Conseil Régional de l'Environnement du Centre-du-Québec (DM67), « [n]ous sommes donc contraints d'analyser les solutions de moindres impacts sur l'environnement du transport de produits pétroliers entre Lévis et Montréal ».

Néanmoins, plusieurs mémoires qui s'opposent au projet appuient également une partie de leur argumentation sur les facteurs environnementaux. Pour certains, le pipeline vient encourager la production de pétrole, qui génère des gaz à effet de serre, et s'inscrit donc à l'encontre du protocole de Kyoto et des objectifs de réduction de la dépendance au pétrole adoptés par le gouvernement.

Les risques de bris du pipeline sont également une préoccupation majeure pour plusieurs propriétaires terriens ciblés par le tracé qui craignent notamment une contamination des sols et des nappes phréatiques ainsi que de l'eau potable, ce qui aurait des conséquences catastrophiques pour les entreprises agricoles en particulier, indique-t-on dans plusieurs mémoires. Certains viennent rappeler le déversement d'essence de 6 000 litres d'un réservoir de pétrole d'Ultramar en 2002 à l'île d'Orléans.

En outre, le trajet de l'oléoduc croise plusieurs milieux boisés, ce qui implique des travaux de déboisement de la zone d'emprise qui doit rester dégagée par la suite. La perte d'une partie du milieu boisé peut avoir des conséquences variables selon le milieu et la valeur que lui attribue la population. La situation critique du couvert forestier en Montérégie, par exemple, est un enjeu important mentionné dans les mémoires. Le trajet du pipeline emprunte également le boisé de Verchères et le corridor forestier de Saint-Charles, qui sont identifiés dans certains mémoires comme des milieux sensibles et reconnus pour leur richesse écologique, patrimoniale et récréative. Pour minimiser ces impacts, des acteurs demandent des changements dans le tracé du pipeline afin d'éviter ces secteurs. Afin de compenser les pertes de forêt, certains mémoires suggèrent qu'Ultramar crée un fonds destiné à la conservation d'habitats forestiers et au reboisement.

Finalement, mentionnons que le passage du pipeline sous les cours d'eau, dont plusieurs rivières importantes (Chaudière, Bécancour, la St-François, la Yamaska et la Richelieu) fait également partie des préoccupations soulevées dans les mémoires.

Facteurs socioéconomiques

Les principaux facteurs économiques sont abordés sous deux principaux angles dans les mémoires : 1) les apports économiques générés par la construction du pipeline et la consolidation du secteur de la pétrochimie; et 2) les impacts du passage du pipeline sur les activités des entreprises agricoles et forestières.

Pour certains acteurs, le projet de pipeline contribue à assurer la pérennité du secteur du raffinage des produits pétroliers, un secteur économique à valeur ajoutée, tout en consolidant la sécurité

énergétique au Québec. Les retombées économiques, les emplois directs et indirects et les taxes générées par le pipeline sont également des facteurs qui sont mentionnés.

Ce sont toutefois les impacts sur les entreprises agricoles et forestières qui sont davantage évoqués. Rappelons que 40 % des mémoires ont été déposés au BAPE par ce groupe d'acteurs. D'un mémoire à l'autre, plusieurs similitudes apparaissent dans les points de vue de ces acteurs. Ce n'est pas tant le projet de pipeline qui est remis en cause dans ces mémoires, mais son tracé qui coupe en deux plusieurs terres agricoles et forestières, entraînant une série d'impacts. Les mémoires très émotifs déposés par ces entrepreneurs font valoir les impacts autant moraux que physiques de ce projet sur le travail et l'investissement de toute une vie. Nombreux sont ceux qui expliquent également que la terre est léguée de génération en génération : « Nous sommes la 6^e génération à cultiver les mêmes terres que nos ancêtres nous ont laissées. Nous avons la prétention de laisser à notre tour ses terres cultivables en SANTÉ à nos enfants » (Entreprise agricole, DM14). Plusieurs évoquent également les pratiques de développement durable sur leur terre et la culture biologique incompatible avec la présence d'un pipeline : « en somme, chez nous les dommages environnementaux sont catastrophiques » (Entreprise agricole, DM21).

La perte de forêt a des impacts permanents pour les producteurs forestiers puisqu'ils n'ont plus la possibilité de reboiser. Plusieurs érablières sont également affectées. Pour compenser cette perte, la Fédération des producteurs de bois du Québec et Ultramar ont conclu une entente en 2011 pour la création d'un fonds d'aménagement forestier durable destiné aux propriétaires forestiers touchés par le passage du pipeline Saint-Laurent (Ultramar, 2011).

La baisse de la valeur des terres avec la présence d'un pipeline constitue une autre source d'appréhension importante chez les producteurs agricoles et forestiers. Sur le plan technique, la construction du pipeline engendrera une possible perte de récolte de deux ans pour la servitude. Une fois le pipeline en place sous terre, la remise en état du sol par le promoteur permet de poursuivre les activités agricoles, mais certaines contraintes demeurent, mentionnent les agriculteurs. Les travaux agricoles réalisés dans l'emprise ou encore le passage de machinerie lourde doivent faire l'objet d'une autorisation par Ultramar. De tels travaux sont fréquents sur les terres agricoles (décompactations des sols, drainage, ensemencement, etc.). « Quelle contrainte que d'avoir à contacter la compagnie chaque fois que des travaux d'excavation seront à prévoir pendant une période (été) où nous sommes déjà contraints par les aléas de la température et de la disponibilité des compagnies d'excavation » (Entreprises agricoles, DM22). Les agriculteurs exigent que l'oléoduc soit enfoui plus profondément afin que la machinerie agricole et forestière puisse y circuler librement. Dans ce territoire, plusieurs terres agricoles sont également drainées par des réseaux de conduites souterraines qu'il faudra réaménager avec le passage du pipeline.

Plusieurs agriculteurs et producteurs forestiers craignent également d'endommager par inadvertance les installations et de faire l'objet de poursuites. Les informations relatives aux travaux permis et non permis en bordure du pipeline sont nombreuses et difficiles à gérer, ce qui crée une source de stress chez les agriculteurs. Plusieurs auteurs de mémoires ont demandé l'immunité contre les poursuites. D'autres déplorent également que le droit de passage pour la servitude soit à perpétuité alors que ce droit devrait, selon eux, être restreint à la durée de vie du pipeline.

Les compensations forfaitaires remises pour le droit d'emprise une fois au début du projet sont également jugées insuffisantes et plusieurs demandent une ristourne annuelle négociable aux 5 ans, comme le permet la loi de l'Office national de l'énergie ou encore une compensation basée sur les profits du promoteur. Cette redevance est d'autant plus importante, estime-t-on, lorsqu'il y a une multiplicité de servitudes sur la propriété. Il n'est pas rare, en effet, qu'un terrain privé compte plus d'une emprise d'utilité publique engendrant un « cumul d'inconvénients et de restrictions pour les propriétaires touchés, surtout si ces emprises ne sont pas orientées dans la même direction et qu'elles sont de nature différente » (BAPE, 2007a, p. 100).

La réglementation qui encadre la construction et la gestion du Pipeline Saint-Laurent fait défaut, déplore-t-on dans certains mémoires, car le projet n'est pas soumis à la réglementation de l'Office national de l'énergie. La mise en place d'un cadre réglementaire ou d'une loi régissant l'ensemble des projets de pipeline est demandée.

Finalement, mentionnons également que quelques entreprises dans d'autres domaines (golf, carrière, entrepreneur en construction) ont également déposé un mémoire afin de soulever les problématiques engendrées par le passage du pipeline sur leur terrain.

3.2.2 Les facteurs associés à la gouvernance territoriale

Justification et nature du projet

Le contenu des mémoires repose sur différentes visions du développement. Ceux en faveur du projet mettent en relief les besoins croissants en pétrole au Québec et soulignent que le pipeline est une alternative avantageuse pour remplacer le transport par train, ce dernier générant beaucoup plus d'impacts et de risques. Le fait que le projet vienne combler les besoins des Québécois a également joué en faveur de l'acceptation du projet.

À l'inverse, d'autres mémoires remettent en question la justification sur laquelle repose le projet comme en témoigne le titre de certains mémoires : « Le Pipeline Saint-Laurent, en avons-nous réellement besoin ? » (Association de propriétaires privés, agricoles, acéricoles et forestiers, DM39). Pour certains, la valorisation de l'utilisation des combustibles fossiles est incompatible avec les engagements du Québec envers le développement durable, la réduction des gaz à effet de serre et les enjeux climatiques. La vision de ces acteurs repose sur le développement d'énergies vertes et la promotion de changements dans les comportements et les habitudes énergétiques.

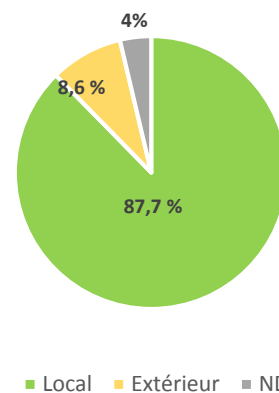
Le fait que le promoteur du projet de Pipeline Saint-Laurent soit une entreprise privée américaine semble également avoir contribué au sentiment de dépossession des propriétaires terriens directement affectés par le passage du pipeline. Plusieurs y font référence dans leur mémoire : « Car il faut être réaliste, dans le cas du projet de Pipeline Saint-Laurent, on enlève à des citoyens du Québec leur bien pour en faire profiter à un étranger » (Association de propriétaires privés, agricoles, acéricoles et forestiers, DM39). Certains expliquent que les projets d'intérêt public comme les lignes électriques qui, par l'entremise d'Hydro-Québec, appartiennent à la société québécoise sont davantage justifiables que ceux d'une entreprise privée axée sur les profits et qui engendrent peu de retombées pour les milieux.

Les composantes du milieu d'accueil

Positionnement de la collectivité sur le projet

Parmi les quatre projets énergétiques étudiés dans ce rapport, Pipeline Saint-Laurent est celui qui compte la plus forte proportion de mémoires déposés par les acteurs locaux (87,7 %) alors que seulement 8,6 % proviennent d'acteurs de l'extérieur ou d'organisations qui ont un mandat à l'échelle québécoise (voir figure 13). Rappelons toutefois que ce projet affecte un vaste territoire composé de quatre régions, ces dernières étant considérées comme le milieu local. Le tracé du pipeline traverse également la propriété de plusieurs entreprises et citoyens, qui ont été nombreux à déposer un mémoire pour faire part de leurs inquiétudes. D'ailleurs seulement 23 % des acteurs locaux sont favorables au projet alors que les acteurs de l'extérieur, beaucoup moins nombreux à avoir déposé un mémoire, sont favorables dans une proportion de 71 %.

Figure 13 : Provenance des auteurs des mémoires déposés au Bape pour le projet de Pipeline Saint-Laurent, 2006



Malgré la forte opposition exprimée dans la majorité des mémoires (59 %), le débat est resté surtout concentré à l'échelle locale, où il était porté principalement par les propriétaires agricoles, forestiers et acéricoles qui se sont regroupés au sein d'une association et par quelques municipalités et MRC. Le projet de Pipeline Saint-Laurent n'a pas fait l'objet d'une forte mobilisation à l'échelle québécoise. Nous avançons trois principales hypothèses tirées de l'analyse des mémoires qui peuvent expliquer ce constat. D'abord, pour plusieurs acteurs, dont les organisations environnementales, le projet de Pipeline Saint-Laurent est justifié, car il propose une solution plus durable que le transport du pétrole par train qui entraîne plusieurs impacts dans les communautés. Le projet vient donc répondre à une problématique vécue dans les milieux principalement urbains. Mentionnons également que les audiences publiques du projet de Pipeline Saint-Laurent (novembre 2006 à janvier 2007) ont lieu dans la même période que celles sur le projet de terminal méthanier à Rabaska (décembre 2006 à mai 2007). Le projet Rabaska a mobilisé un grand nombre d'acteurs avec le dépôt de 699 mémoires. La ville de Lévis (Chaudière-Appalaches) est également le milieu d'accueil des deux projets. Finalement, ce n'est pas tant le projet de pipeline qui est contesté, mais plutôt son trajet qui reste la principale revendication dans les mémoires qui s'opposent au projet. C'est donc l'insertion du projet dans son milieu qui est le facteur d'opposition majeur dans les mémoires, et ce facteur est étroitement lié à l'étape de la planification. Nous y revenons dans la dernière partie.

Positionnement des municipalités sur le projet

Quatre mémoires ont été déposés par les élus locaux. Le positionnement des élus locaux diffère selon les impacts appréhendés par le pipeline dans leur communauté. Les Villes de Lévis (Chaudière-Appalaches) et de Drummondville (Centre-du-Québec) ont déposé des mémoires favorables au projet. La Ville de Drummondville (DM18) explique que le transport de wagons-réservoirs contenant des produits pétroliers a augmenté au cours des dernières années, une situation très inquiétante, car la voie ferrée traverse le centre-ville de même qu'une large zone habitée. Pour des motifs principalement de sécurité civile, la Ville approuve le projet de Pipeline Saint-Laurent et souligne également les effets environnementaux positifs.

Les MRC de Lajemmerais¹⁵, des Maskoutains et de la Vallée-du-Richelieu en Montérégie ont choisi de déposer un mémoire commun. La Municipalité de la Paroisse de la Présentation située dans la MRC des Maskoutains a également déposé un mémoire. Toutes s'opposent au choix du tracé privilégié par le promoteur dans leur communauté et estiment qu'un autre corridor pourrait diminuer les impacts. Nous revenons sur les enjeux engendrés par le choix du tracé dans la dernière partie sur la planification. Nous résumons ici les autres éléments identifiés dans les mémoires des élus municipaux qui abordent les questions de sécurité, le développement économique local, le suivi ainsi que des aspects fiscaux et administratifs.

¹⁵ Qui a adopté depuis le nom de MRC de Marguerite-D'Youville

La sécurité des personnes et des biens et la capacité d'intervention des services municipaux d'incendie en cas de sinistre (rupture de la conduite, déversement, incendie, etc.) sont des préoccupations importantes pour les responsables municipaux. « Une planification rigoureuse des mesures de prévention et une préparation adéquate des interventions en cas de sinistre » sont nécessaires explique-t-on dans le mémoire des MRC. « Ce sont les instances locales qui devront répondre en première ligne en cas d'alerte » (MRC de Lajemmerais, des Maskoutains et de la Vallée-du-Richelieu, DM64). Divers exemples de mesures à mettre en place sont donnés : protocoles d'intervention, plans d'évacuation, formation du personnel d'intervention, achat d'équipement spécifiques, etc.

La Ville de Lévis rappelle dans son mémoire son rôle en matière de développement économique local. C'est à ce titre qu'elle souligne l'importance de maximiser les retombées en valorisant l'embauche des entreprises et de la main-d'œuvre locale. Finalement, les garanties de recettes fiscales et la mise en place d'un système de redevances et de compensations font également l'objet de recommandations dans certains mémoires déposés par les élus municipaux. Ces compensations, proposent ces derniers, pourraient prendre la forme d'un fonds local d'interventions qui pourrait bénéficier à l'ensemble des communautés.

Processus de planification et mécanismes de participation

Diverses tables et comités composés de représentants du milieu ont été créés afin de partager et d'analyser les informations sur le projet. Deux principaux mécanismes de concertation attirent notre attention dans les mémoires, car ils visent une meilleure planification du projet en fonction des composantes et des besoins du milieu : le premier mécanisme a permis d'identifier un tracé pour le passage du pipeline qui fait consensus dans le milieu ; le deuxième mécanisme de concertation a contribué à l'adoption d'une entente-cadre pour orienter les mesures de mitigation et de compensation chez les producteurs agricoles et forestiers. Les municipalités et MRC ainsi que les différentes fédérations de l'UPA ont joué un rôle clé au sein de cette concertation.

Planification d'un tracé qui prend en compte les composantes territoriales

Le tracé priorisé par Ultramar pour le passage de son pipeline est l'élément le plus contesté dans les mémoires. Certains pans de territoire, comme les MRC de Lajemmerais, des Maskoutains et de la Vallée-du-Richelieu en Montérégie, sont davantage affectés par cet enjeu. Divers mécanismes de concertation ont été mis place, explique-t-on dans les mémoires, afin d'identifier un tracé alternatif à celui proposé par Ultramar pour minimiser les impacts sur le territoire : une table de concertation interrégionale a mobilisé les décideurs municipaux, les milieux agricole et

environnemental; la fédération régionale de l'UPA de Saint-Hyacinthe a mis en place un comité composé de huit producteurs agricoles (membres des six syndicats de base touchés par le projet) et d'un agent syndical en soutien technique afin d'analyser les enjeux régionaux du projet et a rencontré Ultramar à plusieurs reprises afin de discuter d'un tracé qui aurait moins d'impacts dans le milieu; la municipalité de la Paroisse de la Présentation située dans la MRC des Maskoutains a également identifié, de concert avec sa population, un corridor compatible avec le transport de produits pétroliers. Ces mécanismes ont permis d'identifier un tracé qui a été entériné par les différents acteurs du milieu en mars 2007 et reconnu officiellement par les MRC des Maskoutains, de La Vallée-du-Richelieu et de Lajemmerais.

« Établir un tracé privilégié de moindre impact pour l'ensemble des acteurs du milieu a été tout un défi, mais à force de rencontres, de discussions et de travail, il a été possible de trouver un terrain d'entente sur plus de 80 % du tracé, à l'exception du contournement des villes de Saint-Hyacinthe et de Beloeil. C'est un travail de longue haleine et nous aurions espéré que le promoteur coordonne lui-même cette initiative. Faute de participation d'Ultramar, le milieu s'est pris en main. Ultramar a d'ailleurs été invitée le 29 mars 2007 afin de se faire présenter ce tracé de concertation interrégional, mais la pétrolière ne s'est malheureusement pas présentée à la rencontre » (Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe, DM56).

Malgré diverses rencontres entre le promoteur et les acteurs, le choix du tracé préconisé par la compagnie a peu tenu compte des propositions du milieu, et ce, même si l'étude d'impact était en cours de réalisation. Certains acteurs mentionnent qu'à partir de ce moment, les liens de confiance ont été plus fragiles et certaines tensions sont apparues avec le promoteur.

Dans leur mémoire, les MRC de Lajemmerais, des Maskoutains et de la Vallée-du-Richelieu en Montérégie (DM64), dont le territoire est principalement zoné agricole (entre 80 % et 97 % selon les MRC), expliquent qu'Ultramar s'est principalement appuyé sur des critères d'ordre technique et économique pour choisir son tracé en tenant peu compte de l'utilisation du territoire. Elles déplorent que le tracé du pipeline traverse les champs agricoles ainsi que plusieurs milieux reconnus dans les schémas d'aménagement pour leur richesse sur le plan environnemental. L'accessibilité du pipeline, encastré au centre des terres agricoles, est également problématique pour intervenir en cas d'accident, estiment les MRC. À certains endroits, le pipeline est également à proximité de secteur résidentiel. Le pipeline amputera également plusieurs milieux forestiers et certains boisés de grande valeur écologique, paysagère et patrimoniale pour la population alors que la Montérégie est la région au Québec où la superficie occupée par la forêt est la plus problématique. Les orientations gouvernementales favorisent une conservation d'au moins 30 % du territoire en superficies forestières alors que dans les trois MRC la superficie est évaluée à 18,3%. À ce titre, les MRC souhaitent que le promoteur prenne en considération les objectifs d'aménagement des communautés et la réglementation qui sont inscrits dans les schémas d'aménagement et plans d'urbanisme. « [...] Il faut rappeler que le schéma d'aménagement

constitue un cadre juridique à grande portée, puisque le gouvernement, ses ministères et mandataires de l'État sont liés à ce document en ce qui concerne les interventions prévues par l'État (LAU art. 2) » (MRC de Lajemmerais, des Maskoutains et de la Vallée-du-Richelieu, DM64).

Le tracé privilégié par les acteurs locaux longe l'autoroute 20 et les limites du cadastre des terres agricoles tout en profitant de la servitude inutilisée de l'oléoduc ESSO. Dans le projet de pipeline en 1992, Ultramar avait d'ailleurs convenu suite à une consultation que ce tracé qui longe l'autoroute 20 était la meilleure option (Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe, DM56). Même si le tracé préconisé par le milieu local est également situé en majorité sur les terres agricoles, les impacts sont minimisés pour les entreprises agricoles, il contourne les milieux exceptionnels et évite les milieux à forte activité humaine tout en étant plus accessible en cas de désastre.

Malgré les enjeux liés au tracé du pipeline dans certains territoires plus sensibles et un certain consensus entourant un trajet alternatif, les commissaires du BAPE n'ont pu se prononcer sur la pertinence des tracés proposés. Dans leurs conclusions, ils estiment d'ailleurs qu'il s'agit d'une lacune importante :

« Pour les divers tracés de rechange proposés par des participants à l'audience publique, la commission estime que des portions de terrain adjacentes à l'autoroute 20 pourraient être avantageusement utilisées en Montérégie où des sections de l'emprise de l'oléoduc existant de la compagnie L'Impériale (ESSO) pourraient être disponibles. Toutefois, la commission ne s'estime pas être en mesure de déterminer si l'un de ces tracés est préférable, faute d'étude d'impact sur les tracés de rechange, d'autant plus que ces propositions n'ont pas fait l'objet d'une consultation publique. Elle propose donc la formation d'une table de concertation dirigée par un conciliateur, qui regrouperait les diverses parties et le promoteur. Enfin, une consultation publique sur les options de tracé d'oléoduc étudiées par cette table serait requise pour des motifs d'équité » (BAPE, 2007, 123-124).

L'évaluation de la CPTAQ qui a suivi n'a pas retenu les arguments qui privilégiaient un autre parcours pour le pipeline. Étant donné que le tracé proposé par le promoteur tout comme celui des acteurs locaux passait en territoire agricole, elle ne pouvait privilégier une option au détriment d'une autre. L'absence d'une reconnaissance du travail de concertation et des connaissances des milieux locaux apparaît comme une lacune importante dans le projet de Pipeline Saint-Laurent.

Adoption d'une entente-cadre pour des mesures d'atténuation et de compensation

Le projet de Pipeline Saint-Laurent se distingue également d'autres cas étudiés par l'utilisation de servitudes chez les propriétaires terriens, dont 600 producteurs agricoles. Les modalités d'utilisation et les compensations financières pour les inconvénients et les restrictions

d'utilisation de ces emprises sont habituellement négociées individuellement entre le promoteur et le propriétaire. Soucieux de protéger les intérêts des producteurs agricoles et de proposer des mesures de mitigation et de compensation financière équitables pour tous les propriétaires, l'UPA a créé un comité regroupant notamment les cinq Fédérations régionales affectées par le projet et la Fédération des producteurs de bois afin de travailler sur une entente-cadre. Des comités régionaux ont également été mis en place pour alimenter le comité provincial. La concertation entre ce comité et Ultramar a permis de réaliser une entente-cadre, rendue publique en octobre 2006 après 18 mois de discussion. L'entente a été présentée aux entreprises agricoles par chacune des fédérations sur le territoire. Cette entente-cadre propose un cahier de mesures générales d'atténuation des impacts dans les milieux agricoles et forestiers, un guide de gestion de l'emprise du pipeline ainsi qu'une méthode de compensation en milieux agricole et forestier. Un suivi agricole de sept ans suite à la construction du pipeline a également été adopté dans le cahier des mesures générales d'atténuation en milieux agricole et forestier entre Ultramar et l'UPA (2011a). Rappelons que ce suivi était également une condition émise par la CPTAQ.

4. COMPLEXE HYDROÉLECTRIQUE SUR LA RIVIÈRE ROMAINE (2004-2020)

Pertinence du projet :

- ↻ Projet énergétique non lié aux hydrocarbures et qui sert de comparable : l'hydroélectricité s'inscrit dans une longue tradition québécoise
- ↻ Région ressource de la Côte-Nord dans la MRC de Minganie (région éloignée et petites communautés)
- ↻ Plusieurs centrales et barrages dans la région
- ↻ Forte présence historique du promoteur Hydro-Québec qui gère déjà plusieurs infrastructures sur le territoire
- ↻ Présence importante de communautés autochtones

4.1 Composantes et historique du projet

Dans les années 1980 et 1990, Hydro-Québec réalise plusieurs études afin d'évaluer les possibilités de construction de barrages sur la rivière Romaine (Le Soleil, 1992). En 2004, la Société d'État décide d'aller de l'avant avec un complexe hydroélectrique d'envergure composé de quatre barrages sur la rivière Romaine au nord de la municipalité de Havre-Saint-Pierre dans la MRC de Minganie sur la Côte-Nord. Les années suivantes sont consacrées à la préparation de l'étude d'impact sur l'environnement qui sera déposé en janvier 2008. La construction du complexe, composé de quatre barrages d'une capacité de 1 550 MW et de quatre réservoirs totalisant 279 km², débiterait en 2009 pour se terminer en 2020. L'aménagement d'une route d'accès d'environ 150 km reliant la route 138 aux quatre aménagements est également projeté. Le coût du projet est estimé à 6,5 milliards \$ avec des retombées de 3,5 milliards de dollars pour le Québec, dont 1,3 million pour la Côte-Nord. Le projet prévoit embaucher 950 travailleurs en moyenne par année durant 11 ans avec une période de pointe de 2 400 travailleurs entre 2011 et 2016. Hydro-Québec estime qu'environ 60 % des travailleurs proviendront de la région de la Côte-Nord. La phase d'exploitation contribuera également à créer une centaine d'emplois. Mentionnons que dès l'annonce du projet, des groupes écologiques, dont la Fondation Rivières, s'opposent au projet (Francoeur, 2008).

Suite au dépôt de l'étude d'impact, Hydro-Québec signera une entente de 100 millions \$ répartie sur 50 ans avec la MRC de Minganie. Les quatre communautés innues à proximité du complexe ont également signé des ententes. Le projet est soumis à une enquête et à des audiences publiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) à l'automne 2008 et le rapport, déposé en février 2009, est favorable au projet. Suite à l'autorisation du gouvernement

fédéral, les travaux de construction du complexe ont débuté en mai 2009. Le premier barrage a été mis en fonction en décembre 2014.

L'analyse de la revue de presse démontre une acceptabilité sociale assez forte, surtout chez les différents leaders locaux, avant le début des travaux. Or, cette acceptabilité sociale est fragile comme le révéleront différents événements qui surviendront une fois les travaux amorcés sur le chantier du complexe. L'opposition s'est en effet manifestée à différents moments de 2009 jusqu'à aujourd'hui et par différents groupes d'acteurs, dont les acteurs économiques locaux, les communautés autochtones et les groupes environnementaux.

Les Innus de Mani-Utenam s'opposeront au tracé des lignes électriques du complexe hydroélectrique qui passent sur leurs terres ancestrales et qui n'a pas été évalué en même temps que le complexe hydroélectrique. Cette fragmentation de l'évaluation du projet a d'ailleurs été décriée par plusieurs acteurs qui ont déposé des mémoires. En juin 2009, le Conseil Innu de Mani-Utenam dépose une requête en injonction permanente à la Cour supérieure du Québec et à la Cour fédérale pour freiner les travaux de réalisation du complexe hydroélectrique de la rivière Romaine (Lévesque, 2009b). Les négociations reprennent par la suite avec Hydro-Québec afin d'arriver à une entente, mais seront rompues à plusieurs reprises faute d'accords communs. « En octobre [2011], plus de la moitié des Innus de la communauté ont rejeté une seconde fois l'entente entre Hydro et la bande, qui comprenait notamment des compensations pour l'aménagement de la ligne de transport et la mise en chantier du complexe, mais aussi pour l'ajout d'un troisième groupe turbine-alternateur à la centrale SM-3. Les négociations ont été suspendues après le deuxième refus des citoyens » (Lévesque, 2012, p. 26). En avril 2013, les Innus feront à nouveau une requête, cette fois-ci au palais de justice de Montréal, pour empêcher Hydro-Québec de démarrer la construction.

Les leaders locaux et les travailleurs de la MRC de Minganie, les mêmes qui ont fortement appuyé le projet, ont également manifesté leur mécontentement ces dernières années, estimant qu'Hydro-Québec ne respectait pas ses promesses concernant l'embauche des travailleurs et des entreprises locales. Ils bloqueront l'accès au chantier à différents moments afin de dénoncer ces enjeux (St-Pierre, 2012). Le conflit n'est toujours pas réglé au moment d'écrire ces mots en juillet 2015 : « Depuis jeudi, des ouvriers de la Côte-Nord bloquaient la route 138, le seul lien routier entre la région et le reste du Québec, les entreprises de l'extérieur et leur main-d'œuvre. Les manifestants réclament une plus grande présence dans les chantiers, notamment celui de La Romaine. Selon la FTQ-Construction, un millier de travailleurs n'arriveraient pas à trouver du travail chez eux, malgré le début de la haute saison » (Lévesque 2015, p. 25).

En juin 2015, les Innus ont également fait une sortie sur la place publique avec l'érection de barricades pour dénoncer les pratiques d'Hydro-Québec qui, estiment-ils, n'ont pas respecté leur

entente de partenariat. Ils reprochent à la compagnie d'avoir inondé le bassin sans en avertir préalablement la communauté et sans en avoir récolté la ressource forestière (Saint-Arnaud, 2015).

Par ailleurs, les groupes écologistes poursuivent leurs activités pour dénoncer le projet sur la rivière Romaine. En plus des manifestations, ils lanceront en 2011 le documentaire « Cherchez le courant », qui questionne la justification et la rentabilité de ce projet. La publication de rapports, notamment ceux de la Commission sur les enjeux énergétiques, viendra également confirmer d'importants surplus d'électricité générés par Hydro-Québec et écoulés à perte sur le marché de l'exportation, ramenant le questionnement de la justification du projet à l'avant-plan.

Figure 14 : Classification des auteurs des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE pour le complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine

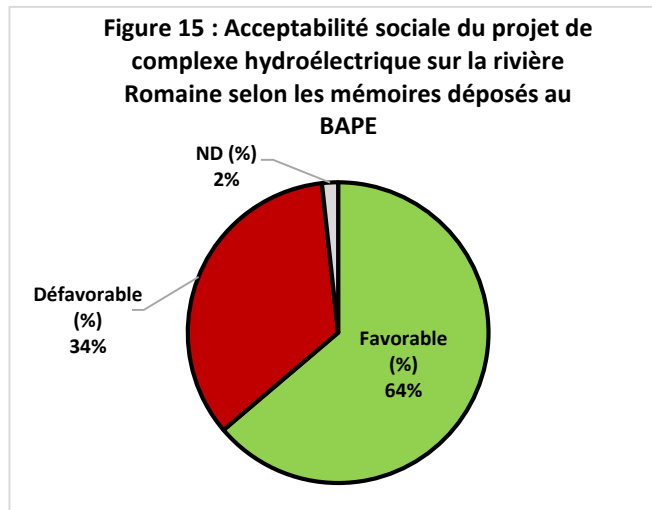


4.2 Les principaux facteurs évoqués pour prendre position sur le projet

Lors des audiences publiques du BAPE pour le projet du complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine, 116 mémoires ont été déposés par différents acteurs entre novembre et décembre 2008. Nous avons classé ces acteurs en douze principaux groupes (voir figure 14). Les citoyens et associations de résidents (27 %) et les entreprises et groupes économiques (22 %) sont les deux principaux groupes qui ont déposé un mémoire lors des audiences afin de partager leurs points de vue.

Parmi les mémoires déposés, 64 % se disent plutôt en faveur du projet, alors que 34 % y sont défavorables (voir figure 15).

Quatre groupes d'acteurs ont déposé des mémoires favorables au projet : les promoteurs et industries connexes, les organisations de développement local et régional, les municipalités et MRC et les organisations associées au monde de la santé¹⁶ (voir figure 16). Les entreprises et groupes économiques sont également majoritairement en faveur.

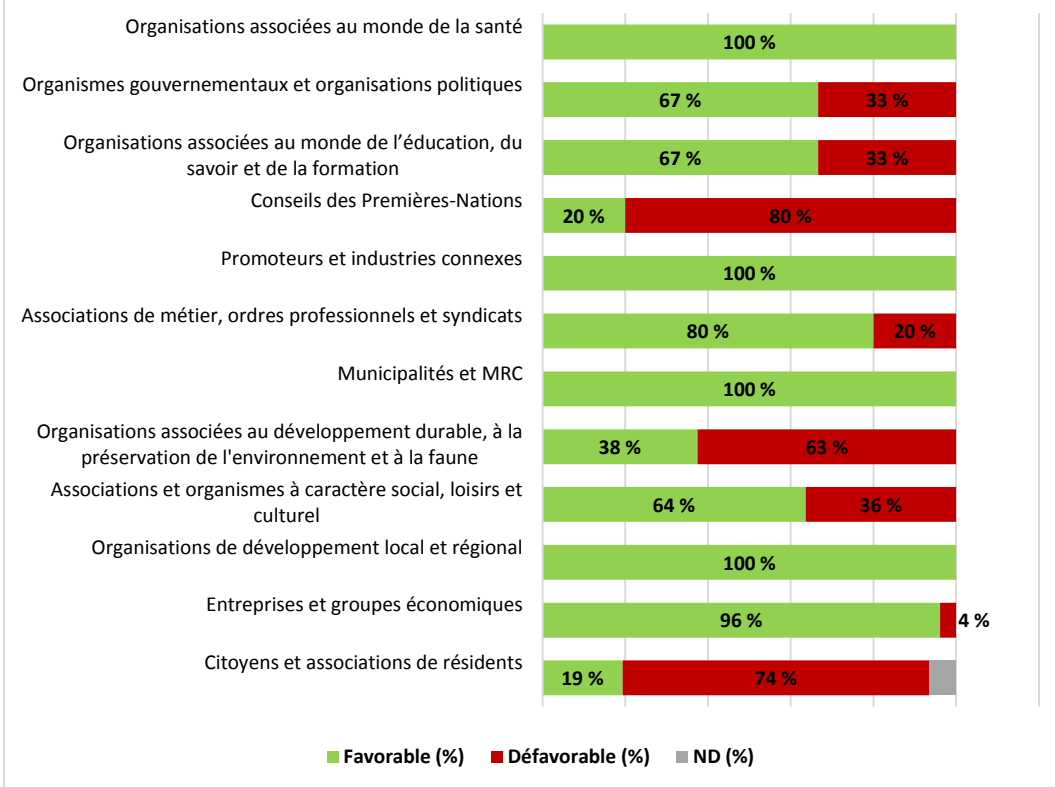


Les associations de métier, ordres professionnels et syndicats sont aussi majoritairement en faveur du projet (80 %) pour des motifs tels que les retombées économiques, la création d'emplois ainsi que la consolidation et le développement de l'expertise au Québec dans différents secteurs liés à la construction de barrages hydroélectriques. Certaines organisations de métiers comme l'Association des pêcheurs de Havre-Saint-Pierre sont toutefois en défaveur par crainte d'impacts environnementaux sur le secteur des pêches qui rendraient leur métier encore plus précaire.

Les organismes gouvernementaux et organisations politiques, les organisations associées au monde de l'éducation ainsi que les associations et organismes à caractère social, récréatif et culturel ont une opinion plus partagée : entre 64 % et 67 % sont favorables.

¹⁶ Mentionnons que ce dernier groupe est composé de seulement deux organisations : Agence de la santé et des services sociaux et Centre de santé et de services sociaux.

Figure 16: Classification des auteurs des mémoires selon le type d'acteurs et l'acceptabilité sociale du projet du complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine



Trois groupes expriment une opinion plus défavorable au projet. Les Conseils des Premières Nations sont les plus fermement opposés au projet (80 %). Nous verrons un peu plus loin les raisons invoquées. Les citoyens et résidents s'opposent également à 74 % au projet alors que 63 % des organisations associées au développement durable et à la préservation de l'environnement et de la faune émettent une opinion défavorable.

4.2.1 Les facteurs associés aux préoccupations sociales

D'entrée de jeu, les facteurs socioéconomiques dominent le contenu de l'ensemble des mémoires, principalement ceux en faveur du projet. Toutefois, ces facteurs sont la plupart du temps accompagnés d'autres facteurs justificatifs, tels que le développement durable, le contexte industriel de la Côte-Nord et le processus de participation. C'est la combinaison de ces facteurs qui expliquent l'acceptabilité sociale du projet et non un seul.

Plusieurs parlent dans leur mémoire d'un « consensus des citoyens et citoyennes », d'un « assentiment collectif régional », d'un « fort appui de différents leaders de la région ». Certains évoquent d'ailleurs la signature d'un manifeste en faveur du projet Romaine par plusieurs acteurs. Toutefois, l'analyse des mémoires révèle une opinion plus partagée. Rappelons que 34 % des mémoires sont défavorables au projet. Les auteurs de certains mémoires indiquent d'ailleurs d'emblée (autant ceux qui se positionnent en faveur ou en défaveur du projet) qu'il n'y a pas unanimité au sein de leur association ou organisation.

Les valeurs sur lesquelles s'appuient les raisons en faveur ou en défaveur du projet sont sensiblement les mêmes : facteurs socioéconomiques, facteurs identitaires et qualité de vie, facteurs liés au développement durable et à l'environnement, facteurs liés à la démocratie et à la participation des communautés. Ces valeurs sont présentes dans un camp comme dans l'autre. Ce qui change, c'est la compréhension du contexte et du sens donné à ces valeurs.

Facteurs socioéconomiques

Pour expliquer leur appui au projet du complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine, plusieurs mémoires rappellent les chiffres sur les investissements, l'emploi et les retombées économiques du projet en citant l'étude d'impact réalisée par Hydro-Québec. La mise à contribution de la main-d'œuvre et des fournisseurs de la Côte-Nord lors de la construction et de l'exploitation des centrales est une condition mentionnée dans de nombreux mémoires. L'ampleur des retombées annoncées suscite de grandes attentes qui ont certes joué en faveur de l'acceptabilité sociale du projet. Ce nouveau contexte socioéconomique favorisera les investissements, stimulera l'entrepreneuriat et la diversification économique tout en consolidant l'offre de service. Plusieurs mémoires associent les emplois et les retombées économiques à l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des gens du milieu. Des acteurs estiment également que le projet contribuera à la rétention des jeunes et des familles dans la communauté ainsi qu'à la croissance démographique avec l'établissement de nouveaux travailleurs dans la région. L'ouverture de nouvelles routes donnant accès au territoire est perçue positivement dans plusieurs mémoires en tant qu'outil d'occupation du territoire et de mise en valeur des ressources naturelles et des activités récréotouristiques et de villégiature.

Les attentes sont donc nombreuses afin que la construction du complexe hydroélectrique serve d'effet de levier pour engendrer un réel développement qui perdurera dans le temps. Nous aimerions insister sur ce point qui a été majeur dans les différents mémoires déposés aux audiences publiques et qui vient identifier les conditions pour assurer une meilleure insertion du projet dans son milieu. La Conférence Régionale des Élus de la Côte-Nord (DM51) suggère d'ailleurs de « réfléchir à une formule de participation des communautés d'accueil, et ce, en

fonction de leur capacité, pour assurer des bénéfices à long terme ». Ainsi, plusieurs acteurs suggèrent le fractionnement des contrats en lots plus petits afin que les entreprises locales et régionales puissent soumissionner. Des stratégies qui favorisent les contrats de gré à gré avec les entreprises autochtones sont également une condition essentielle mentionnée par ces dernières. L'adoption d'une clause de sous-traitance régionale ou d'appel d'offres ouvert restreint à la région est également mentionnée plusieurs fois.

« Ces mesures novatrices sont des exemples concrets de la façon dont une société d'État comme Hydro-Québec doit s'y prendre pour favoriser l'accroissement de la capacité d'action des entreprises et les retombées économiques directes dans les communautés » (Les partenaires socioéconomiques de la MRC de Manicouagan : Centre local de développement de Manicouagan, Service d'actions entrepreneuriales Manicouagan, Société d'aide au développement de la collectivité de Manicouagan, DM36).

Pour plusieurs, la construction du complexe hydroélectrique doit également servir à consolider l'expertise de la main-d'œuvre et des entreprises locales et régionales tout en assurant le transfert des connaissances vers la relève avec la formation qui sera dispensée. Le projet doit également favoriser l'emploi des personnes sans expérience. Le projet générera ainsi une véritable acquisition de connaissances et un développement de compétences régionales. Dans ce même ordre d'idées, les auteurs proposent plusieurs mesures et stratégies pour atteindre pleinement cet objectif : fonds destiné à assurer le développement des compétences de la main-d'œuvre et préparer une relève; ajustement du bassin de main-d'œuvre de la construction afin que le milieu socioéconomique nord-côtier participe activement à la réalisation du projet; accompagnement des entreprises pour qu'elles puissent développer leur expertise dans différents domaines d'activités, notamment en environnement, car plusieurs entreprises sont impliquées dans les démarches de suivi des impacts; développement de l'expertise des Innus dans différents domaines, etc.

Des acteurs demandent également que l'expertise de la Côte-Nord en matière d'énergies renouvelables soit reconnue avec l'implantation d'institutions de haut savoir et de recherche dans ces domaines :

« L'avènement d'un projet hydroélectrique ne doit plus maintenir la structure industrielle dans une économie de chantier, mais plutôt vers une économie durable, orientée vers l'innovation et le savoir. Les retombées doivent donc avoir un impact à moyen et long terme également. En dépit des nombreux ouvrages mis en place comme les complexes Bersimis, Manicouagan, Outardes, Sainte-Marguerite et Toulnostouc, la région est toujours dépourvue de constituante universitaire et d'infrastructure de recherche et de développement dans un secteur de pointe. Il faut donc remédier à cela et Hydro-Québec aurait tout avantage à y contribuer » (Les partenaires socioéconomiques de la MRC de Manicouagan : Centre local de développement de Manicouagan, Service d'actions

entrepreneuriales Manicouagan, Société d'aide au développement de la collectivité de Manicouagan, DM36).

Même si cet apport socioéconomique est souhaité, des mémoires évoquent néanmoins l'appréhension d'impacts négatifs. Les pénuries de main-d'œuvre dans les entreprises locales à cause de la force d'attraction des chantiers d'Hydro-Québec sont l'un des impacts appréhendés. Des acteurs craignent également les impacts engendrés par l'utilisation accrue des services. Ces préoccupations touchent notamment la capacité d'accueil des communautés, les ressources sociales et de santé, la surcharge de services et d'équipements communautaires, les places en garderie, la sécurité des routes, la disponibilité des logements.

« Nos ressources sociales sur la réserve opèrent déjà à pleine capacité et nous nous inquiétons de la surcharge de travail que pourrait représenter pour elles le projet de la rivière Romaine. Il nous apparaît donc évident que des ressources supplémentaires devront être mises en place dans la communauté afin de s'assurer de répondre adéquatement aux nouveaux besoins » (Conseil des Montagnais de Nutakuan, DM45).

À ce titre, le CLD de la MRC de Caniapiscau (DM96) a déposé un mémoire afin de partager son expérience à la suite du boom économique engendré par la nouvelle mine de fer dans la ville de Fermont. Si les bénéfices sont importants pour les communautés locales, les défis sont également nombreux, peut-on y lire : pénurie de logements et hébergement à pleine capacité, accidents fréquents sur le chantier, augmentation des services de santé, réseau d'aqueduc et d'égouts sanitaires utilisés au maximum de leur capacité et qui doivent être refaits, pénuries de personnel pour les fournisseurs de services, etc. « Nous désirons par cette lettre, explique le CLD de la MRC de Caniapiscau (DM96), informer les membres du comité d'examen du BAPE qu'il y a un prix économique et social à payer durant un boom. [...] Hydro, en entreprise responsable, devrait s'efforcer de soutenir au mieux le milieu où [ses projets] s'implanteront ».

Des mémoires mentionnent que le volet social est traité de façon superficielle dans l'évaluation d'Hydro-Québec alors que les impacts seront majeurs. On appréhende une augmentation et une multiplication de problèmes sociaux, psychosociaux et de santé, ainsi que des impacts sur la cohésion sociale. On demande notamment à Hydro-Québec de prendre en compte les problèmes sociaux dès le départ avec la réalisation d'études pour évaluer les impacts sociaux et des mesures de suivi qui impliquent la mise en place d'un organisme de veille stratégique pour évaluer en continu le tissu social (Regroupement Mamit Innuat, DM50).

Mentionnons finalement plusieurs inquiétudes exprimées par les Innus, qui expliquent que le projet aura de nombreuses conséquences sur leur mode de vie traditionnel au niveau culturel, spirituel, social et économique, et notamment des impacts sur les activités de chasse, de pêche ou de piégeage à des fins alimentaires, rituelles ou sociales. Le projet « détruira une partie importante de l'habitat faunique exploité par les Innus, détruira une partie importante des aires

d'exploitation les plus productives des Uashaunnuat, des familles Innues et des membres d'ITUM; rompra nos liens spirituels et autres, détruira les sites culturels et les lieux de sépulture; cause[ra un] préjudice aux familles Innues et aux membres d'ITUM comme société, peuple et nation distincte » (Uashaunnuat, Conseil Innu Takuaikan Uashat Mak Mani-Utenam et certaines familles Innues de la communauté, DM44).

Facteurs liés au développement durable et à l'environnement

Les mémoires concernant le complexe de la Romaine évoquent presque tous des facteurs liés à l'environnement et au développement durable, autant ceux qui sont en faveur que ceux en défaveur.

Plusieurs mémoires qualifient l'électricité, « d'énergie propre » et « renouvelable », qui « respecte les conditions de développement durable », ce qui accentue l'acceptabilité sociale du projet. Dans certains mémoires, la qualité de vie et le cadre enchanteur du territoire vont de pair avec le projet du complexe hydroélectrique de la rivière Romaine. L'hydroélectricité est souvent opposée à d'autres sources d'énergie jugées beaucoup moins acceptables au niveau du développement durable : l'hydroélectricité réduit les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux centrales au charbon et de gaz naturel et réduit la dépendance envers le pétrole. « Bien que notre milieu soit préoccupé par les questions environnementales, nous sommes bien conscients que l'électricité est une énergie propre, surtout comparée à la centrale thermique qui fournit l'électricité au village de Port-Menier » (Municipalité de L'Île-D'Anticosti, DM30).

La région de la Manicouagan-Uapishka a également été reconnue par l'UNESCO comme une Réserve mondiale de la biosphère. Plusieurs mémoires évoquent ce constat comme preuve du caractère durable de l'hydroélectricité.

« L'automne dernier, la région Manicouagan-Uapishka, notre arrière-pays, recevait le prestigieux titre de Réserve mondiale de la biosphère décerné par l'UNESCO en reconnaissance de ses initiatives de concertation et de développement durable. Avec la présence de 11 centrales hydroélectriques et de l'industrie forestière, ce mariage réussi entre le développement économique, la société et l'environnement sert aujourd'hui de modèle à travers le monde » (Chambre de Commerce de Manicouagan, DM42).

Des mémoires évoquent également les pratiques d'Hydro-Québec, qui respecte des normes rigoureuses en matière d'environnement, tout en mentionnant qu'il faut rester vigilant et mettre des mesures en place pour atténuer les impacts. À cet égard, Hydro-Québec pourrait « envisager de faire de ce chantier un modèle international de construction écoresponsable » appuyé aussi

par un développement cohérent de la région avec des objectifs de développement durable (Conseil Régional de l'Environnement de la Côte-Nord et Regroupement National des Conseils Régionaux de L'Environnement du Québec, DM66).

À l'inverse, le développement durable et l'environnement sont des facteurs mobilisés dans plusieurs mémoires en défaveur du projet de complexe hydroélectrique de la rivière Romaine. Le développement durable ne se réduit pas uniquement à la réduction des gaz à effet de serre, et d'autres impacts sont également à considérer estiment certains acteurs et citoyens. Ainsi, la construction du complexe hydroélectrique et l'inondation des milieux terrestres viennent modifier de façon drastique le régime hydrique et le paysage, ce qui aura des impacts majeurs sur l'écosystème de la rivière Romaine et son estuaire. La réduction de l'habitat naturel de plusieurs mammifères terrestres, dont le caribou forestier qui fait l'objet de mesures de protection par les autochtones, les impacts sur les poissons et ses habitats, et particulièrement le saumon, la pollution par le mercure et l'érosion des berges sont d'autres impacts mentionnés dans les mémoires. Le projet vient détruire « une des dernières rivières sauvages du Québec », soulignent plusieurs mémoires principalement par des citoyens et des organisations environnementales.

Pour expliquer les effets sur l'environnement, des mémoires rappellent les impacts cumulatifs du projet sur le milieu. Les citoyens du Lac Daigle, par exemple, sont préoccupés par les impacts sur l'environnement et la santé de la nouvelle ligne de transport d'énergie à proximité de leurs habitations et qui vient s'ajouter à plusieurs autres effets cumulatifs (sablrière, carrière, construction de chemin d'accès pour véhicule lourd, exploration minière pour l'uranium avec déboisement inutile, exploitation forestière sur les terres publiques). Les citoyens du Lac Daigle demandent à Hydro-Québec de revoir le tracé afin de contourner les habitations et proposent l'emplacement d'un tracé qui aurait moins d'impacts.

4.2.2 Les facteurs d'acceptabilité sociale associés à la gouvernance

Nature et justification du projet

Comme évoqué précédemment, plusieurs mémoires viennent justifier la construction du complexe hydroélectrique par le fait qu'il mise sur une énergie qui s'inscrit dans les principes du développement durable. Certains mémoires expliquent la nécessité d'appuyer le développement du complexe hydroélectrique de la Rivière Romaine sur une réelle vision de développement durable assortie d'une planification énergétique à long terme avec un objectif d'indépendance au pétrole pour 2030.

« Le problème avec le projet la Romaine pour le RNCREQ et le CRECN se situe donc au niveau de la justification énergétique et environnementale. Pour nous, la seule et unique manière d'envisager positivement ce projet, c'est d'en faire une composante d'une stratégie globale, structurée et mesurable visant l'indépendance pétrolière du Québec. Le projet deviendrait alors, pratiquement essentiel à l'atteinte de cet objectif ambitieux mais non moins nécessaire » (Conseil Régional de l'Environnement de la Côte-Nord et Regroupement National des Conseils Régionaux de L'Environnement du Québec, DM66).

Certains proposent de réfléchir davantage sur l'avenir énergétique du Québec avec un débat public. À cet égard, l'idéologie d'Hydro-Québec qui consiste à vendre de l'électricité aux Américains et Ontariens est dénoncée par certains acteurs, car elle s'appuie sur un modèle de surproduction et de surconsommation qui ne s'inscrit pas dans les principes du développement durable. « Vouloir répondre à la demande sans cesse croissante en électricité avec l'aménagement hydroélectrique de la rivière Romaine, c'est encourager un mode de vie qui met en danger la capacité des générations actuelles et futures à satisfaire à leurs besoins essentiels. C'est mettre en danger leur qualité de vie et leur environnement » (Les Amies de la Terre de Québec, DM91).

Dans la même lignée, des mémoires indiquent qu'il faut également analyser les scénarios alternatifs à l'hydroélectricité, notamment l'éolien et les industries d'énergies vertes et prioriser ces dernières dans le modèle de développement. « En ce sens, Hydro-Québec a l'obligation d'étudier à fond et de façon professionnelle, TOUTES les avenues de développement énergétique au Québec et non pas une seule, en les soumettant, les appuyant ou les réfutant avec des faits. ... La mission d'Hydro-Québec est de produire de l'électricité, pas des barrages » (Fondations Rivières, DM101). Cette vision implique également de mettre en place des initiatives concernant l'amélioration du rendement énergétique des bâtiments. Dans le même ordre d'idées, les perspectives démontrent une diminution de la demande en énergie aux États-Unis. « On ne peut donc pas justifier le projet d'Hydro-Québec qui a été conçu dans sa totalité pour un marché d'exportation » (Parti Vert du Canada et Parti Vert du Québec, DM70).

Les composantes du milieu d'accueil

Le contexte régional de la Côte-Nord et de la MRC de Minganie est souvent mentionné dans les mémoires pour expliquer l'acceptabilité sociale du projet. Le contexte est vu à travers trois principales lunettes : le contexte socioéconomique fragile; le contexte hydroélectrique et industriel de la région; et le territoire identitaire et patrimonial.

Plusieurs mémoires évoquent la situation socioéconomique difficile et la précarité de la Côte-Nord, dont l'économie repose principalement sur l'exploitation des ressources naturelles pour justifier l'importance des retombées socioéconomiques qu'aura le projet dans les communautés. En 2009, la population de la MRC est estimée à 6 400 habitants dont la moitié habite à Havre-Saint-Pierre. Si l'indice de développement de la municipalité de Havre-Saint-Pierre est de 3,66 en 2006, les neuf autres municipalités de la MRC affichent des indices défavorables qui varient entre -1,53 et -10,81 (MAMROT, 2009).

« Le besoin de pain et de beurre, notre volonté de garder ici nos jeunes avec un espoir d'avenir, combiné à notre situation mono industrielle, favorisent un acquiescement plutôt majoritaire en faveur du projet. Cette opinion doit être suivie de constatations d'impacts positifs et négatifs mais surtout de mesures d'atténuation incontournables et essentielles pour que cet appui demeure positif » (Association Chasse et Pêche de Havre-Saint-Pierre, DM26).

Par ailleurs, Hydro-Québec a réalisé plusieurs projets hydroélectriques d'envergure dans la région de la Côte-Nord depuis les années 1950. Des mémoires rappellent notamment l'expérience plus récente des chantiers des centrales Sainte-Marguerite-3 (1994-2004) et Toulousteuc (2002-2005). Dans ce contexte, les acteurs et citoyens ont acquis une expérience et des connaissances liées au développement de chantiers hydroélectriques. Des intervenants mentionnent ainsi qu'ils sont davantage en mesure d'évaluer les impacts, notamment sur l'environnement, et les retombées. Plusieurs s'appuient également sur cette expérience liée à l'implantation de ces grands projets pour faire certaines recommandations à Hydro-Québec afin d'atténuer les impacts et maximiser les retombées.

« Au fil des ans, la Manicouagan a donc acquis son lot d'expériences et de connaissances liées au développement de chantiers hydroélectriques. À cet égard, sans se dire spécialiste, il est clair que la Manicouagan possède une certaine expertise quant à l'avènement de projets hydroélectriques sur son territoire » (les partenaires socioéconomiques de la MRC de Manicouagan : Centre local de développement de Manicouagan, Service d'actions entrepreneuriales Manicouagan, Société d'aide au développement de la collectivité de Manicouagan, DM36).

Ces « grands ouvrages » suscitent également un sentiment de fierté et d'identité régionale et nationale perceptible dans plusieurs mémoires. « L'aménagement hydroélectrique de notre arrière-pays a été et est toujours le symbole du savoir-faire québécois, une source de fierté de tout un peuple » (Chambre de Commerce de Manicouagan, DM42). Certains mémoires rappellent également avec fierté que la nationalisation de l'hydro-électricité a été le choix du peuple québécois.

En outre, le projet de la Romaine n'est pas arrivé soudainement. On mentionne qu'Hydro-Québec évoquait déjà le projet à la fin des années 50. Le développement de la relation entre le promoteur, Hydro-Québec, et les communautés de la Côte-Nord s'inscrit donc dans un temps long. Cette interaction sur plusieurs années a contribué pour certains à tisser des liens de confiance avec le promoteur.

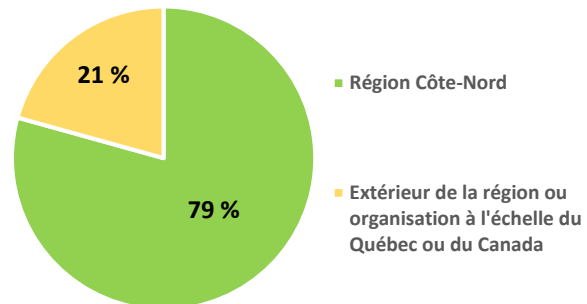
Mentionnons néanmoins que le contexte est également mobilisé pour expliquer les facteurs qui sont défavorables au projet. Les Innus soulignent leur forte identité liée au territoire de la Romaine depuis des millénaires. Le projet du complexe hydroélectrique de la rivière Romaine est situé sur le territoire revendiqué par les Premières Nations. La rivière Romaine et son bassin versant sont d'ailleurs qualifiés de « colonne vertébrale » du territoire ancestral dans le mémoire de la Corporation Nishipiminan (DM75). Les liens sont également majeurs entre ce territoire et les autres communautés innues environnantes. La question des droits territoriaux traitée dans les mémoires est complexe. Écrits en 2008, des mémoires mentionnent que les processus de négociation territoriale et gouvernementale pour régler la question des droits territoriaux étaient suspendus. Dans ce contexte, plusieurs mémoires indiquent que la participation des autochtones au projet ainsi que la signature d'ententes avec Hydro-Québec ne signifient pas pour autant qu'ils renoncent à ces droits. « Le Nitassinan Mamit n'a jamais fait l'objet d'une cession ou d'un abandon de notre part. Il n'a pas non plus fait l'objet d'un règlement par l'entremise de la négociation territoriale et gouvernementale » (Conseil des Innus de Pakua Shipi et Conseil des Innus de Unamen Shipu, DM94). La signature d'une entente de principe sur les droits territoriaux des Premières Nations, tel que signé par Terre-Neuve-et-Labrador et les Innus du Labrador, est citée en exemple. Dans le même ordre d'idées, des mémoires mentionnent que les Premières Nations n'ont jamais consenti à la réalisation de ce projet sur leur terre. Néanmoins, la signature d'ententes a été nécessaire, car elle s'avérait « le seul moyen utile pour protéger l'exercice de certains de leurs droits devant l'immobilisme des gouvernements » (Mémoire du Conseil des Innus d'Ekuanitshit, 2008).

Des mémoires parlent également de la rivière comme d'un patrimoine qui fait partie de l'identité du territoire et de la qualité de vie. « Nous croyons que les rivières à leur état sauvage constituent (et ont toujours constitué) une part importante de l'âme et de l'identité du Québec. Il serait donc primordial de pouvoir léguer ce précieux patrimoine aux générations futures » (Citoyennes, DM97).

Positionnement de la collectivité sur le projet

Dans 79 % des cas, les auteurs des mémoires sont des acteurs locaux et régionaux alors que 21 % proviennent de l'extérieur de la Côte-Nord (voir figure 17). La provenance des auteurs influence peu l'acceptabilité sociale du projet : 64 % des auteurs de la région de la Côte-Nord et 63 % des auteurs de l'extérieur de la région sont favorables au projet.

Figure 17 : Provenance des auteurs des mémoires déposés au Bape pour le projet du complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine, novembre à décembre 2008



Positionnement des municipalités et des Conseils Innus sur le projet : adoption d'ententes

Parmi les mémoires déposés lors des audiences publiques du BAPE pour le complexe hydroélectrique de la Romaine, six proviennent de représentants municipaux, tous favorables au projet, et cinq mémoires ont été écrits par les Conseils des premières nations, majoritairement défavorables. Différentes préoccupations et points de vue sur le projet sont énoncés dans ces mémoires et rejoignent les différentes préoccupations présentées aux points précédents. Dans cette partie, nous examinons davantage le processus et les raisons qui ont mené à l'adoption d'ententes avec Hydro-Québec et qui font l'objet d'une description dans plusieurs mémoires.

Avant le début des audiences publiques du BAPE, Hydro-Québec a en effet amorcé la négociation d'ententes avec les communautés de la région. La MRC de Minganie a conclu une entente de 718 M\$ répartie sur 50 ans; la communauté innue de Natashquan a conclu une entente de 43 M\$ sur 50 ans; et d'autres communautés de la région, comme la communauté innue de La Romaine et la communauté innue de Pakua Shipi, étaient en voie de conclure des ententes lors du dépôt des mémoires à la commission du BAPE. Ces ententes qui venaient répondre en partie aux demandes des intervenants socioéconomiques ont favorisé l'acceptabilité sociale du mégaprojet.

Les fonds issus de ces ententes serviront à combler le déficit des municipalités, à améliorer les infrastructures et à assumer les frais supplémentaires occasionnés par la construction du barrage. « Mais surtout, la Minganie acquerra une capacité significative d'investissement dans des projets structurants pour le territoire et ses populations » (MRC de Minganie, DM52). Par l'entremise de ces ententes, les communautés prévoient en effet la mise en place de différents fonds locaux qui serviront à financer des projets à caractère social, culturel, économique et récréotouristique sur le territoire. Ce financement est vu comme un levier stratégique de développement et un moyen de favoriser le développement de nouvelles entreprises, la diversification de l'économie et le développement des collectivités locales. « En somme, ces fonds permettront de prendre le

contrôle sur notre développement et de retenir une part croissante des bénéfices liés à l'exploitation de nos ressources. L'acceptabilité politique du projet passait sans contredit par une entente bénéfique pour nos populations. D'autre part, nous sommes convaincus que les maires qui sont élus par la population pour les représenter n'auraient plus de pouvoir de négociations auprès des entrepreneurs de projets, si ces pourparlers devaient être initiés une fois que toutes les autorisations sont octroyées » (MRC de Minganie, DM52). Ces mesures contribuent à répondre en quelque sorte aux fortes revendications des acteurs du milieu afin que le projet hydroélectrique contribue au développement de la région de façon pérenne.

Lors du dépôt des mémoires, Hydro-Québec avait également conclu ou était en voie de conclure des ententes avec les communautés des Premières Nation. Malgré la signature de ces ententes, les Conseils Innus sont majoritairement défavorables au projet. « Nos coeurs nous disent de protéger nos rivières mais les besoins primaires de nos membres nous dictent de signer des ententes pour le bénéfice des membres de nos communautés » explique le Conseil des Innus de Pakua Shipi et le Conseil des Innus de Unamen Shipu (DM94).

Ces ententes avec les communautés des Premières Nations sont principalement constituées de fonds destinés à favoriser le développement socioéconomique, à offrir des opportunités en termes de formation, d'emploi et de contrats et à encourager la poursuite des activités traditionnelles. Le contexte de négociation de ces ententes n'a toutefois pas été le même pour les différentes communautés comme en témoignent les mémoires.

La Corporation Nishipiminan (DM75), communauté innue située à proximité du barrage hydroélectrique, explique que l'adoption des ententes a été précédée de plusieurs rencontres de négociations avec les promoteurs afin de discuter de leurs préoccupations concernant les impacts environnementaux, socioéconomiques et territoriaux : « Lors de l'étape de l'analyse de conformité aux directives guidant l'étude d'impacts, nous avons identifié un certain nombre de préoccupations qui furent discutées, au fil des mois qui suivirent, lors de nombreuses rencontres techniques avec le promoteur et les instances gouvernementales et au cours des quelques 33 assemblées publiques qui ont eu lieu dans la communauté ». Ces préoccupations ont fait l'objet de mesures par Hydro-Québec, mais l'une des conditions essentielles et qui a été retenue était que la communauté participe activement au suivi environnemental dans la réalisation des études et dans les travaux sur le terrain.

Certaines communautés restent toutefois amères face aux processus d'adoption de ces ententes : « Le contexte de notre négociation avec Hydro-Québec ne nous a permis que de façon très minimale d'exprimer nos préoccupations et de voir nos préoccupations environnementales répondues de façon adéquate » (Conseil des Innus de Pakua Shipi et Conseil des Innus de Unamen Shipu, DM94). Certaines communautés mentionnent également l'empressement du

gouvernement de réaliser les activités de consultation et d'adopter d'ententes. « L'échéancier était en tout temps celui du gouvernement qui visait à émettre une autorisation pour que les travaux puissent commencer à l'été 2009. En aucun moment, la possibilité « de modifier la position de départ (le projet tel qu'il a été défini initialement) » n'a été évoquée » (Conseil des Innus d'Ekuanitshit, 2008). Dans les communautés innues, les accords de principe qui mènent à l'adoption d'une entente sont soumis à la population par voie référendaire.

Mentionnons également qu'Hydro-Québec a avancé du financement aux communautés afin qu'elles puissent négocier adéquatement. Pour la communauté d'Ekuanitshit, le promoteur a également remboursé les frais afférents à cette négociation, ce qui a permis aux Innus d'engager des experts sur des sujets comme le saumon, le caribou et l'archéologie afin de valider l'évaluation des impacts sur l'environnement préparée par le promoteur et faire des contre-propositions. Cette pratique a facilité les négociations. Toutefois, les Innus déplorent que seules les préoccupations approuvées par Hydro-Québec puissent faire l'objet d'une contre-expertise. Si bien que certaines préoccupations n'ont pu être étudiées convenablement par les Innus.

La signature des ententes avant la tenue des audiences publiques du BAPE a toutefois été fortement dénoncée par les citoyens locaux et les groupes environnementaux, au point de remettre en cause la crédibilité de la procédure d'enquête avec les audiences publiques du BAPE. Plusieurs mémoires parlent du droit des citoyens et de démocratie bafouée, d'un débat biaisé, de propagande, d'un manque de respect inacceptable.

« Nous présentons ce mémoire aujourd'hui avec la certitude que le projet hydroélectrique de La Romaine sera recommandé par cette Commission, assorti seulement de certaines mesures de compensations et d'atténuations environnementales. Cette certitude de la Fondation Rivières et des autres groupes indépendants est contre-nature. Nous devrions pouvoir aborder cette Commission et l'étude de ce projet avec une confiance absolue que toutes les voix citoyennes, les voix de ceux qui assumeront la facture environnementale, sociale et économique, ont la même valeur et seront entendues. Nous devrions avoir la confiance absolue que tout le processus, dont l'élément fondamental que représente cette Commission, juge de ce projet avec impartialité, indépendance, et respect des opinions de tous les participants, peu importe leurs moyens financiers et leurs zones d'influence politique. Ce n'est pas le cas et nous estimons que la faute en incombe à cette Commission, à Hydro- Québec et au gouvernement » (Fondations Rivières, DM101).

Parmi les recommandations pour contrer ces pratiques jugées non démocratiques, des mémoires proposent de s'assurer de l'impartialité et de l'indépendance du BAPE et d'adopter une loi ayant pour but d'encadrer les ententes entre les promoteurs et les élus et d'assurer la neutralité du

processus dans le cadre de l'examen d'un projet. Des acteurs proposent également que ces ententes soient soumises à l'examen public dans un esprit de reddition de comptes et que le gouvernement accorde au BAPE les budgets nécessaires afin d'assurer une véritable participation du public.

Processus de planification et mécanismes de participation

Planification du développement et des impacts cumulatifs

Les projets hydroélectriques sont traités de façon isolée sans vision globale de l'avenir du territoire, estiment certains auteurs de mémoires. Des études exhaustives des effets cumulatifs de l'impact de tous les barrages de la Côte-Nord, sur l'estuaire du Saint-Laurent, sont demandées. À cet égard, les études d'impact ne considèrent pas les « impacts négatifs et effets cumulatifs des complexes hydroélectriques et autres développements, passés et futurs, sur les droits des Uashaunnuat, des familles innues et des membres d'ITUM, tels que les projets hydroélectriques de Sainte-Marguerite I, II, et III, Toulnostouc, Churchill Falls, Lower Churchill Falls et Petit Mécatina, et l'alimentation en électricité de l'Aluminerie Alouette » (Uashaunnuat, Conseil Innu takuaikan uashat mak mani-utenam et certaines familles innues de la communauté, DM44). Les Premières Nations mentionnent qu'elles ont déjà subi plusieurs impacts dans le passé suite à l'implantation de divers projets sur leur territoire et aux lignes électriques. Ces impacts auront également un effet cumulatif dans l'avenir puisque l'ouverture du territoire permettra l'implantation d'autres projets (activités minières et forestières, villégiature, chasse et pêche récréatives, etc.) sur le territoire des Innus.

Des mémoires proposent une meilleure planification du développement qui s'appuie sur une approche globale afin d'identifier les rivières les plus appropriées pour le développement hydroélectrique et celles qu'il faut conserver et mettre en valeur. À cet égard, plusieurs mémoires demandent au gouvernement de s'engager à protéger une rivière équivalente à la rivière Romaine : « il est grandement temps de créer un précédent : une rivière protégée pour chaque rivière harnachée » (Citoyenne, DM105). La protection de la rivière Magpie, dont l'embouchure se situe à environ 50 km de celle de la rivière Romaine, est identifiée dans plusieurs mémoires comme mesure de compensation des impacts générés sur la rivière Romaine.

Les impacts cumulatifs engendrés par l'implantation de cinq cents kilomètres de lignes électriques de transport sont également dénoncés dans des mémoires qui déplorent le fait qu'elles ne soient pas prises en compte dans l'étude d'impact. Cette situation est qualifiée d'incohérente dans le cadre d'un processus d'évaluation environnementale. Rappelons d'ailleurs que l'emplacement de ces lignes électriques, en territoires innus, fera l'objet de fortes contestations suite à l'amorce des travaux sur le chantier.

Mécanismes de participation

La participation des communautés locales et régionales en amont du projet est un facteur qui semble avoir influencé les auteurs de mémoires qui sont favorables au projet du complexe hydroélectrique de la Romaine. C'est du moins un constat régulièrement évoqué dans les mémoires. Cette participation adopte deux principales formes : des dispositifs de participation et de consultation mis en place par Hydro-Québec avant l'implantation du projet et une implication de la communauté dans les processus de suivi.

Hydro-Québec a mis en place des dispositifs de participation et de consultation avant l'implantation du projet. Cette démarche est jugée crédible par plusieurs acteurs, car elle s'est échelonnée sur quatre années. La contribution de certains acteurs a ainsi débuté en 2004 avec le lancement des études d'avant-projet par Hydro-Québec qui ont nécessité des consultations. D'autres dispositifs se sont par la suite succédé. On évoque les séances et tables d'information et d'échange ainsi que les consultations et les portes ouvertes.

« Ainsi, des associations de chasse et pêche, de plein air et de motoneigistes par exemple, ont pu faire valoir leur point de vue en siégeant sur les Tables d'information et d'échange (TIE), un mécanisme mis en place par Hydro-Québec afin d'échanger sur diverses préoccupations. De plus les élus ont exigé qu'il y ait des rencontres d'information dans les diverses municipalités. Hydro-Québec a tenu des séances d'information et de consultation ainsi que des portes ouvertes qui à toutes les fois ont attiré énormément de participants » (MRC de Minganie, DM52).

Ces dispositifs ont permis aux intervenants de questionner le promoteur sur les composantes du projet et sur les impacts et ses retombées. Ces périodes d'échange avec la communauté se sont inscrites également, toujours selon plusieurs intervenants, dans un réel processus de consultation et de négociation avec une participation active des communautés. Les acteurs ont ainsi pu communiquer leurs inquiétudes et leurs attentes au promoteur à l'égard du projet et partager leurs savoirs.

« Nous avons pendant près de trois ans, participé à de nombreuses séances de négociations, parfois laborieuses, mais en n'abandonnant jamais notre objectif de servir d'abord et avant tout les intérêts de notre population. [...] Nous avons la croyance que les mesures favoriseront l'accès à la rivière, que les activités touristiques ne seront peu ou pas affectées et que les poissons fourmilleront comme d'habitude et pour les années à venir. Ces études ne furent pas expéditives; à nos yeux elles furent effectuées sérieusement avec le milieu et sont de ce fait crédibles car jamais nous n'aurions accepté un projet qui aurait entravé notre liberté et détruit notre patrimoine » (Municipalité de Havre-Saint-Pierre, DM17).

Ces travaux préparatoires ont mené, selon plusieurs, à une mobilisation importante des intervenants socioéconomiques de l'ensemble de la Côte-Nord : « Les jeunes, les syndicats, élus et entreprises s'engageaient alors à suivre l'évolution du projet et de ses impacts afin de s'assurer que le projet présenté ait un maximum de retombées avec un minimum d'impacts négatifs. Cette mobilisation, encore bien palpable aujourd'hui, a pour effet de resserrer les liens et la solidarité régionale nord-côtière » (Jeune Chambre de Manicouagan, DM57). Des intervenants observent également une plus grande participation aux diverses tables de concertation qui étaient déjà en place dans le milieu ainsi qu'une meilleure collaboration entre les communautés blanche et autochtone.

Néanmoins, des mémoires déplorent que le mandat du BAPE soit seulement consultatif sans aucun pouvoir décisionnel. Le refus du BAPE de diffuser les audiences publiques par vidéoconférences ailleurs au Québec a été également dénoncé principalement par des groupes environnementaux.

Mécanismes de suivi

Hydro-Québec s'est engagée à faire un suivi environnemental jusqu'en 2040. Plusieurs acteurs mentionnent l'importance que la participation du milieu aux décisions concernant le projet se poursuive pendant et après la construction et lors du suivi environnemental. En réponse à cette attente, Hydro-Québec s'est engagée à mettre en place des comités de suivi avec le milieu « afin d'assurer l'harmonisation de la réalisation du projet avec le milieu, le respect des engagements d'Hydro-Québec et la maximisation des retombées sur le territoire » (MRC de Minganie, DM52).

Des mémoires précisent certaines attentes concernant les mesures de suivi, telles que l'élargissement de la participation aux comités à d'autres organisations, notamment sociales, et aux résidents qui possèdent une « très bonne connaissance terrain et sont en mesure de constater rapidement les changements qui y surviennent » (Conférence Régionale des Élus de la Côte-Nord, DM51). L'importance de mettre sur pied un comité sectoriel de main-d'œuvre pour participer au développement, à la mise en œuvre et au suivi des différentes mesures d'atténuation proposées et faire face aux besoins criants de main-d'œuvre est également soulignée dans plusieurs mémoires. Un suivi pour les problématiques concernant les impacts sociaux et psychosociaux du projet sur de petites communautés est également demandé. « Un tel suivi permettrait au projet de faire figure de précurseur dans le champ de l'évaluation de ces impacts tout en démontrant une volonté du promoteur d'être un membre proactif du développement social de la région. Une façon efficace de se soucier de l'intérêt des communautés locales avec en tête la santé des individus et des collectivités » (Agence de la santé et des services sociaux de la Côte-Nord, DM38).

La participation au suivi environnemental est également considérée comme une composante essentielle pour la Corporation Nishipiminan (DM75) et a été négociée au sein de l'entente avec

Hydro-Québec afin que la communauté participe aux études environnementales à venir et à la réalisation des travaux sur le terrain.

« Nous croyons que personne ne peut prédire exactement de quelle façon les changements dans l'environnement vont se produire et si les mesures d'atténuation proposées auront bien l'effet souhaité au départ. Pour nous, c'est donc dans la qualité des mesures de suivi environnemental que se trouve la solution pour s'assurer que ce qui a été énoncé au départ se réalise comme prévu et que si des écarts surviennent, nous puissions y apporter les correctifs nécessaires pour éviter que ce qui a pu se révéler acceptable au départ ne devienne une source de regrets avec lequel nous devons vivre. Je dis bien « nous » car ce n'est certainement pas les gens d'Hydro-Québec pas plus que les membres du parti au pouvoir ni leurs familles qui vivront avec ce projet et tout ce qu'il implique » (Corporation Nishipiminan, DM75).

5. LA FILIÈRE ÉOLIENNE : ÉVOLUTION DES MODES DE GOUVERNANCE ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE (1998 -2015)

Pertinence :

- ☞ Nouveau sous-secteur associé à la production d'électricité*
- ☞ Projet énergétique non lié aux hydrocarbures et qui sert de comparable : le développement de l'éolien est souvent évoqué comme alternative aux autres projets étudiés
- ☞ Modifications des modes de gouvernance de cette filière afin de répondre à certaines critiques et attentes des acteurs
- ☞ L'acceptabilité sociale de la filière d'énergie éolienne et l'évolution de ses modes de gouvernance ont fait l'objet de plusieurs articles scientifiques que nous mobilisons dans cette partie

Introduction

L'analyse des quatre cas présentés précédemment s'appuie principalement sur une revue de presse et le contenu des mémoires déposés aux audiences publiques du BAPE. Nous procédons différemment pour ce cinquième cas qui porte sur l'ensemble de la filière éolienne. Depuis l'apparition de projets éoliens dans les années 1990, les modes de gouvernance de cette filière se sont peu à peu modifiés afin de répondre à certaines critiques et attentes des acteurs, dont les citoyens et les élus municipaux. De concert avec les mandataires de l'étude, nous avons donc choisi de nous intéresser à la filière éolienne québécoise afin de dégager quelques enseignements en lien avec l'acceptabilité sociale. Cet exercice a été facilité par la publication de plusieurs articles scientifiques. Nous revisitons ces articles dans le cadre de ce rapport afin d'en synthétiser les principaux enseignements.¹⁷ Nous traçons, dans un premier temps, un rapide historique de

*« Les activités éoliennes sont souvent décrites comme radicalement nouvelles, elles s'insèrent plutôt, sous la forme d'un sous-secteur, dans la continuité relevant du régime de ressources plus ancien de l'hydroélectricité » (Fournis et Fortin, 2013).

¹⁷ Mentionnons notamment l'étude de Fournis et Fortin (2013) réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste qui comparait le déploiement et la gouvernance de trois secteurs d'activités liées aux ressources naturelles au Québec dont la filière éolienne.

l'implantation de la filière éolienne pour ensuite nous attarder aux améliorations apportées au modèle de gouvernance afin de répondre à certains enjeux de planification, de participation et d'intégration dans le milieu d'accueil. Fortin et ses collègues (2010) démontrent d'ailleurs « que c'est grâce au travail conflictuel de groupes locaux que des démarches nouvelles ont été proposées par divers acteurs publics pour tenter de dénouer les conflits et assurer l'« acceptabilité sociale » de ces projets énergétiques dans les régions concernées ». À cet égard, rappelons que l'acceptabilité sociale s'inscrit dans un processus dynamique de changement. Un résumé de ces apprentissages fait office de conclusion.

5.1 Historique de l'implantation de la filière éolienne

Depuis les années 1960, le développement énergétique mise principalement sur l'hydroélectricité au Québec. Ce n'est toutefois qu'à partir de la fin des années 1990, suite notamment à l'abandon du projet de la centrale au gaz du Suroît, que la filière éolienne prendra son véritable envol au Québec, et ce rapidement. « Alors que certains pays précurseurs dans l'énergie éolienne s'affairaient à accroître la taille des parcs et des turbines en remplaçant de vieilles installations, le Québec est directement passé aux grands parcs éoliens munis de turbines de nouvelle génération (selon la classification de grandeur de Szarka). Ce choix comporte des risques sur le plan de l'acceptabilité sociale » (Audet, 2009, p.100).

Fournis et Fortin (2013) ont cerné trois principales phases dans le développement de la filière éolienne au Québec. L'exploration technologique et l'expérimentation caractérisent la première phase (1987-2000). Elle débute avec la construction par Hydro-Québec en 1987 de la première éolienne à titre expérimental qui produira de l'électricité jusqu'en 1993 dans la municipalité de Cap-Chat en Gaspésie. En 1998, Hydro-Québec construit le plus grand parc éolien au Canada connu sous le nom de « le Nordais », dont une partie est située à Cap-Chat et l'autre dans la municipalité de Matane (Dufour et Feurtey, 2009; Fortin, Devanne et Le Floch, 2010). Murdochville, municipalité gaspésienne, est par la suite choisie pour la construction de nouveaux parcs éoliens. Feurtey (2009, p.111), qui a étudié le cas de Murdochville, explique qu'« il faut [...] voir ces parcs comme des projets pionniers, s'inscrivant dans un processus marqué d'apprentissage collectif par les différents acteurs concernés (promoteur, gouvernement, HQ, municipalité, etc.) ». Des études seront réalisées également durant cette période afin d'identifier les gisements de vent pour planifier l'emplacement des futurs parcs.

Faire de l'éolien une véritable filière du développement régional gaspésien sera une préoccupation importante de la deuxième phase, qui s'étale de 2000 à 2005 (Fournis et Fortin, 2013). Privilégiant jusque-là des contrats de gré à gré, Hydro-Québec changera ses pratiques afin

de procéder principalement par appel d'offres circonscrit au territoire de la région gaspésienne. Cet appel d'offres contient une clause de « contenu régional » afin de maximiser les retombées sur le territoire. « Le gouvernement québécois allait céder au secteur privé le rôle de promoteur, les investissements massifs et le risque financier, tout en exigeant un contenu régional et provincial pour la construction des futurs parcs afin de jouir des retombées économiques » (Audet, 2009, p.100). Ce changement, sur lequel nous reviendrons dans la prochaine partie, visait à répondre à la demande des acteurs gaspésiens afin d'assurer un meilleur ancrage des projets éoliens dans leur communauté d'accueil. Dans le premier appel d'offres conclu en 2005, huit projets sont retenus dont sept par le promoteur québécois Cartier Énergie Éolienne et un par Northland Power (Fournis et Fortin, 2013).

En 2005, le deuxième appel d'offres d'Hydro-Québec est ouvert à toutes les régions du Québec. Quinze projets sont retenus. Par la suite, le troisième appel d'offres ciblera les projets développés par des communautés locales ou autochtones. Bien que le caractère renouvelable de l'énergie éolienne ait facilité son acceptabilité sociale, cette troisième phase (2005 à aujourd'hui) est marquée par une montée des inquiétudes et une forte opposition de certaines communautés d'accueil qui mènera parfois à l'abandon de certains projets¹⁸. « Pour la première fois en 2005, des opposants aux projets ont commencé à s'exprimer publiquement, que ce soit lors d'assemblées de conseils municipaux, dans des médias régionaux, lors de manifestations ou encore lors d'audiences du BAPE. À partir de 2008, la tension a également monté dans plusieurs autres municipalités du Québec elles aussi susceptibles de voir des parcs s'implanter sur leur territoire après le deuxième appel d'offres » (Fortin et Le Floch, 2010, p. 31). Les enjeux qui apparaissent lors de l'implantation des éoliennes sont nombreux comme le révèle la littérature sur le sujet. Nous identifions ces principaux enjeux dans la prochaine partie tout en présentant les solutions qui ont été apportées aux modes de gouvernance afin de les atténuer. L'encadré 4 résume les composantes et étapes de l'implantation des parcs éoliens.

¹⁸ Fournis et Fortin (2013) mentionnent des exemples de projets abandonnés à différents stades de la procédure : « Les Méchins (100 éoliennes prévues, projet abandonné en 2009), Rivière-du-Loup (116 éoliennes autorisées, projet abandonné en 2008), Sainte-Luce (34 éoliennes prévues, projet abandonné en 2009) ou encore de Saint-Valentin (25 éoliennes prévues, seul projet refusé par le gouvernement en 2011) ».

Encadré 4 : Composantes et étapes de l'implantation des parcs éoliens

Un parc éolien est constitué d'éoliennes collectées à un poste de transformation à partir d'un réseau souterrain de câbles. Il implique l'aménagement d'un réseau routier pour accéder aux installations et l'implantation de nouvelles lignes de transport ou un accroissement de leur capacité si elles sont déjà en place (Fournis et Fortin, 2013).

Préparation pour soumissionner à l'appel d'offres d'Hydro-Québec

Les promoteurs (entreprises privées, municipalités, communautés autochtones et regroupements de citoyens) qui veulent soumettre leur projet en vertu de l'appel d'offres lancé par Hydro-Québec identifient des sites potentiels et consultent la réglementation des municipalités. Le schéma d'aménagement et de développement de la MRC est un outil précieux pour déterminer les territoires compatibles avec les parcs éoliens. Sans en interdire les activités sur son territoire, les municipalités et MRC peuvent adopter, en vertu de leur rôle dans l'aménagement et le développement du territoire, des normes et réglementations pour l'implantation des projets éoliens. Une étude de faisabilité, généralement d'une durée d'un an, est ensuite menée afin de planifier le projet. Le parc éolien peut être localisé sur des terres publiques ou encore des terres privées. Dans ce dernier cas, des négociations avec les propriétaires sont nécessaires ainsi qu'une autorisation de la CPTAQ si le projet est en territoire agricole. C'est à cette étape également que s'amorcent des discussions pour négocier une entente avec la municipalité si celle-ci n'est pas partenaire dans le projet. Des réunions d'information publique sont organisées. Par la suite, les plans d'implantation du projet doivent démontrer la viabilité économique et son acceptabilité sur les plans environnemental et socioéconomique. Des études techniques s'ajoutent par la suite. L'ensemble de ces informations est soumis à Hydro-Québec en vertu de l'appel d'offres.

Une fois le projet retenu par Hydro-Québec

Lorsque le projet est sélectionné par Hydro-Québec, il est soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement par le BAPE. Dans le contexte de la filière éolienne, ces audiences publiques constituent « l'une des tribunes privilégiées par les groupes sociaux pour exprimer leurs préoccupations » (Fortin *et al.*, 2010, p. 4). Les lignes qui relient le parc aux réseaux électriques existants font également l'objet d'une consultation. À la suite de ces différentes étapes, la construction peut s'amorcer afin de mettre en service le parc éolien.

5.2 Évolution des modes de gouvernance des projets éoliens en réponse aux critiques

5.2.1 Mécanismes de planification et de participation

La mauvaise planification de la filière fait partie des critiques récurrentes (Fortin et Le Floch, 2010). « Les mécontents ont accusé le gouvernement et HQ d'improvisation, d'amateurisme dans la planification et de manque de transparence » (Audet, 2009, p. 101-102). Ces lacunes sont étroitement liées à la centralisation préconisée dans le modèle initial qui écarte les communautés locales dans le processus décisionnel, notamment dans le choix de l'emplacement des projets éoliens alors que « les autorités locales sont en premières lignes pour en recueillir les effets et tenter de les gérer (les outputs) » (Fortin, Fournis, 2013, p. 60). À cet égard, l'impact des éoliennes sur la qualité des paysages deviendra un enjeu complexe lié à la fois à la perception, à l'histoire et à l'identité des milieux d'accueil, mais également à la planification en amont et aux enjeux de gouvernance. « L'argument du paysage permet aux groupes de poser la question des choix d'occupation et d'aménagement du territoire, ainsi que des modèles de développement qui sont sous-jacents aux projets et aux politiques publiques » (Fortin, Devanne et Le Floch, 2010, p. 28). Mentionnons également que les premiers projets éoliens étaient concentrés dans la région gaspésienne à proximité des littoraux et des populations, créant davantage d'impacts cumulatifs sur le paysage (*ibid.*).

Afin de remédier à ces lacunes, plusieurs changements ont été apportés au modèle éolien historiquement développé. La mise en place de mécanismes de planification en amont de l'implantation des projets et une nouvelle rétribution des fonctions entre les paliers national, régional et local font partie des principaux changements (Fournis et Fortin, 2013). Cette décentralisation des modes de gouvernance des parcs éoliens au Québec viendra faciliter l'acceptabilité sociale des projets.

En effet, au palier national, les projets éoliens seront valorisés comme des leviers de développement régional dans la stratégie énergétique du Québec 2006-2015. Le gouvernement, particulièrement le ministère des Affaires municipales et des Régions et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, publiera divers guides afin d'accompagner les différents acteurs dans la planification et l'encadrement de la filière éolienne, facilitant ainsi l'intégration des projets dans le milieu. Le MAMR (2007) publiera notamment un *Guide d'intégration des éoliennes au territoire* pour accompagner les instances municipales. Cette étape de planification permet donc aux communautés locales d'identifier les paysages les mieux adaptés à l'industrie éolienne, et ce, avant l'implantation des projets. En amont de l'implantation d'un parc

d'éoliennes, les instances municipales peuvent délimiter des zones compatibles avec le développement éolien. Soulignons également que l'une des forces de la démarche proposée dans le guide est qu'elle encourage la mise en place de mécanismes de participation impliquant une panoplie d'acteurs dans le processus décisionnel (Fortin *et al.*, 2010).

Sous les pressions du milieu, des instances municipales ont également adopté des stratégies pour mieux encadrer l'industrie éolienne (Fortin *et al.*, 2010; 2013). Certaines municipalités ont ainsi mobilisé différents dispositifs disponibles dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin d'intervenir en matière d'aménagement et d'urbanisme sur leur territoire, dont les réglementations en matière de zonage et les règlements de contrôle intérimaire.

Coécrit par la Conférence régionale des élus de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et les chercheurs de l'UQAR, un guide sur l'énergie éolienne et l'acceptabilité sociale a également été produit pour accompagner les élus municipaux. « Le rôle de l' élu est essentiel, explique-t-on dans ce guide, car il est l'intermédiaire entre le porteur de projet et la population, et le premier interlocuteur des promoteurs et des propriétaires fonciers » (Dufour et Feurtey, 2009b). Ce guide souligne également l'importance d'amorcer une réflexion collective tôt dans la démarche afin de connaître les préoccupations et attentes de la population. La mise sur pied de différents comités de concertation tout au long du projet est également recommandée lors de la phase de construction, mais également par la suite, en période d'exploitation, afin d'assurer un suivi. L'implantation de comités de suivi dans le cadre de projets éoliens est d'ailleurs une pratique de plus en plus courante. Par exemple, à la suite des audiences publiques du BAPE, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a recommandé la délivrance du certificat d'autorisation au Parc éolien Kruger Énergie Montérégie (KÉMONT) sous certaines conditions, dont la réalisation de divers suivis post-construction pour la faune avienne et les chauves-souris (3 ans), les sols agricoles (7 ans), les paysages (une fois un an après la construction), le climat sonore (années 1, 5, 10 et 15) et le système de télécommunication (une fois) (Kruger Énergie, 2015). Le sommaire des résultats de ce suivi est rendu public sur le site Internet du promoteur. Un comité de suivi composé de représentants des promoteurs, des milieux municipaux, agricoles, socioéconomiques et environnementaux et de citoyens et propriétaires a également été mis en place (Kruger Énergie, 2011, <http://www.parceolienmonteregie.com>).

À l'échelle régionale, le développement éolien fait également l'objet d'une planification, du moins pour les terres publiques. En effet, une partie du plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) des régions ciblées est réservée au développement éolien. À l'échelle régionale, la Conférence régionale des élus de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine jouera également un rôle clé en structurant les forces et les attentes du milieu afin de les transmettre au gouvernement.

5.2.2 Intégration d'un contenu régional et maximisation des retombées

Les projets éoliens sont jugés insatisfaisants par les communautés d'accueil parce que les emplois créés, les retombées économiques locales et les compensations versées sont insuffisants (Dufour et Feurtey, 2009). Rappelons que jusque dans les années 2005, la Gaspésie est la région désignée pour le développement éolien. Les intervenants locaux et régionaux réclameront que l'implantation des parcs éoliens s'inscrive dans une réelle démarche de développement en générant de multiples retombées. Fournis et Fortin, (2013, p. 104) parlent d'ailleurs d'un apprentissage au niveau municipal dans la mesure où les acteurs territoriaux se sont affirmés peu à peu : « L'une des novations récentes de la politique éolienne est l'affirmation croissante des acteurs territoriaux, dans le cadre d'une politique dont ils étaient initialement relativement absents. Ceci est passé par des mobilisations d'acteurs concernés, qui ont mené une réflexion en vue de maximiser les retombées économiques (initialement insuffisantes) sur les territoires en assumant les coûts ».

En réponse à ces demandes, le gouvernement mettra en place des mesures pour encourager l'installation des entreprises spécialisées dans la fabrication d'éolienne sur le territoire (ex. : crédits d'impôt pour ces entreprises). Lors de son deuxième appel d'offres, Hydro-Québec intègre également une clause de contenu régional : les entreprises soumissionnaires doivent s'engager à dépenser une part importante des investissements dans la région d'accueil soit 60 % des coûts globaux au Québec et 30 % dans la région d'accueil.

Le développement de la filière s'est également appuyé sur la création d'institutions de savoir avec la mise en place d'un TechnoCentre éolien et par la suite d'un Centre Corius associant les différentes maisons d'enseignements. Cette stratégie est également liée au projet *Accord* (Action concertée de coopération régionale et de développement) relevant du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDÉIE) qui vise à développer et consolider des créneaux spécifiques dans les différentes régions du Québec. L'éolien est identifié comme l'un des créneaux émergents porteurs pour la région de Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine.¹⁹ En 2009, la filière éolienne avait attiré dans la région gaspésienne des entreprises en lien avec la construction d'éoliennes, mais également dans le domaine des études d'impact, de la voirie et de l'ingénierie (Dufour et Feurtey, 2009).

Les ententes et redevances

Au Québec, les infrastructures immobilières servant à la production, au transport et à la distribution de l'énergie électrique ne sont pas incluses dans le rôle d'évaluation des municipalités

¹⁹ Voir le lien suivant : <http://creneaeolien.ca/>

et sont donc exemptées de payer des taxes municipales (Fournis et Fortin, 2013). En dépit de cette situation, les premières municipalités qui ont accueilli les projets éoliens ne recevaient pas de redevances (Feurtey, 2009). Des contestations sont rapidement apparues pour dénoncer cette absence. Par exemple, lors de la troisième phase du projet de Murdochville, les acteurs locaux ont été plus exigeants et ont formulé des attentes claires : « Il n’y aura pas de futurs parcs à Murdochville sans des redevances équitables pour le milieu et un processus de consultation approprié. Ces deux aspects représentent, en quelque sorte, le principal apprentissage de la collectivité locale » (Feurtey, 2009, p. 113).

L’adoption d’ententes compensatoires afin de verser des redevances à la municipalité d’accueil s’est alors généralisée à l’ensemble de la filière éolienne. Néanmoins, le pouvoir de négociation entre les municipalités et le promoteur reste inégal.

« [L]e gouvernement du Québec, qui a pourtant largement encadré l’ensemble des mécanismes générant les projets, a par ailleurs cédé le pouvoir de déterminer la finesse et la nature des retombées économiques sur les territoires entre les mains des promoteurs eux-mêmes : face à des municipalités rendues impuissantes par le cadre juridique, les soumissionnaires disposent du pouvoir d’en arbitrer la répartition par les engagements pris dans les soumissions scellées par le processus contractuel » (Fournis et Fortin, 2013, p.77).

Les municipalités demanderont alors au gouvernement d’instaurer un cadre de référence pour fixer le montant des redevances.

5.2.3 La participation des communautés au projet éolien

Le modèle néolibéral dans lequel s’inscrit le développement de l’éolien fait également partie des critiques récurrentes, car il favorise les grands projets et mise sur des mécanismes de concurrence avec la libéralisation des marchés de l’électricité et l’exportation (Audet, 2009; Fournis et Fortin, 2013). La grande entreprise privée est également la principale porteuse des projets éoliens alors que dans le passé, la production d’électricité était principalement du domaine public.

« En effet, la nationalisation d’Hydro-Québec (HQ) dans les années 1960 fait en sorte que les Québécois sont encore aujourd’hui très attachés au contrôle de la gestion des ressources naturelles, surtout dans un contexte où d’autres développements passés de ces ressources (mine, forêt) n’ont apporté à long terme que peu de retombées économiques pour les populations locales concernées. [...] Ce sont les choix gouvernementaux et politiques qui sont ici remis en question par les répondants, et l’on aurait aimé que le développement soit plus collectivisé (nationalisé ou communautarisé) » (Feurtey et Saucier, 2014, p. 262).

Malgré les modifications aux modes de gouvernance afin d'adapter les projets éoliens aux besoins des communautés, ces dernières restent à l'écart du processus décisionnel au détriment des entreprises privées qui proviennent la plupart du temps de l'extérieur de la région (Fortin et Le Floch, 2010; Fortin et Fournis, 2011). Les municipalités souhaitent une plus grande participation et implication dans les projets éoliens. La Conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (CRÉGÎM), interlocuteur entre les milieux locaux et le gouvernement, réclamera alors « une revalorisation de la place des acteurs locaux dans la politique éolienne nationale, en soutenant la réalisation d'un appel d'offres permettant aux collectivités publiques de se constituer comme maître d'ouvrage associé des projets de parcs éoliens » (Fournis et Fortin, 2013, p. 85-86). En réponse à cette demande, la Loi sur les compétences municipales sera modifiée afin que les municipalités et les communautés autochtones puissent, seules ou en partenariat avec l'entreprise privée, devenir les promoteurs des projets éoliens.

Malgré ce décret, la participation des municipalités comme promoteur des projets éoliens reste difficile. Les investissements exigés et les critères pour évaluer les propositions des soumissionnaires favorisent la grande entreprise (Feurtey et Saucier, 2014). Afin que les municipalités deviennent des réels partenaires, Hydro-Québec imposera alors une nouvelle logique dans ses appels d'offres :

« y sera écartée toute offre de compétiteur qui n'inclut pas un partenaire municipal ou autochtone. [...] La participation des municipalités doit atteindre au moins 30 % (de capitalisation et de contrôle). La capitalisation minimale des communautés autochtones est également de 30 %, mais elles doivent détenir au moins 50 % du contrôle. Les projets communautaires du troisième appel d'offres sont également soumis aux normes de contenu minimum garanti, tout en favorisant les projets qui dépassent ces seuils » (Fournis et Fortin, 2013, p. 69).

L'ouverture des appels d'offres aux municipalités favorisera la concertation dans les milieux avec la mise en place de nouvelles structures innovatrices. Ainsi, sous l'égide de la Conférence régionale des élus, les acteurs locaux et régionaux de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine mettront sur pied la Régie intermunicipale de l'énergie qui regroupe les cinq MRC afin de participer aux appels d'offres (Fournis et Fortin, 2013). « La concertation régionale a en effet permis de limiter les divisions entre collectivités et d'unir toutes les MRC autour d'un même projet régional (Saucier, 2011). Ceci a facilité l'établissement d'une dynamique sociale constructive où tout le monde se sentait gagnant-gagnant grâce à un meilleur rapport de force, une maximisation des retombées locales pour les collectivités, et un accès facilité au financement et à l'expertise » (Feurtey et Saucier, 2014, p. 266).

L'ouverture des projets éoliens vers les communautés est également venue répondre, en partie, à la critique liée au modèle de gouvernance préconisé par le modèle éolien qui favorise les grandes entreprises privées. Néanmoins, une remise en question des projets éoliens apparaît également face aux surplus électriques générés au Québec et qui se poursuivront dans les prochaines années (*Ibid.*).

Conclusion : l'acceptabilité sociale des parcs éoliens aujourd'hui

L'implantation de projets éoliens a débuté rapidement au Québec. Les modes de gouvernance préconisés par le gouvernement pour implanter ce modèle ont toutefois été remis en question, principalement par les communautés d'accueil, notamment les municipalités. Outre les impacts sur la qualité des paysages, mentionnons des lacunes importantes dans la planification, notamment dans l'identification des territoires compatibles en amont des projets. La marginalisation des communautés d'accueil dans le processus décisionnel et le peu de retombées générées par les projets dans leur milieu d'accueil font également l'objet de vives contestations. Le modèle néolibéral préconisé qui mise sur l'entreprise privée et favorise les grands projets représente également un obstacle important à l'insertion des projets dans leur milieu d'accueil.

Une meilleure prise en compte des territoires locaux dans les modes de gouvernance sera la solution priorisée pour répondre à ces enjeux. En s'appuyant sur l'analyse des projets éoliens au Québec, Fournis et Fortin (2013, p. 75) suggèrent d'ailleurs « que le succès d'une politique sectorielle nationale dépend largement de la gouvernance territoriale et des conditions locales qu'elle offre aux logiques industrielles du secteur ».

En amont des projets, les municipalités peuvent ainsi planifier l'emplacement des territoires compatibles avec l'industrie éolienne. Le rôle en matière d'aménagement et d'urbanisme et de réglementation des municipalités et MRC est mis à profit. Ces changements ont aussi encouragé la mise en place de mécanismes participatifs aux différentes étapes du projet et l'implication d'une diversité d'acteurs. L'analyse de la filière éolienne a également mis en évidence l'importance de l'échelle régionale, courroie de transmission entre le local et le national, qui, dans le cas de la Gaspésie, a largement contribué à la réflexion afin de proposer des solutions viables pour le développement éolien, favorisant du même coup l'acceptabilité sociale des projets. Diverses mesures afin de générer des retombées dans les milieux d'accueil ont été mises en place par le gouvernement : clauses de dépenses dans le milieu, incitatifs pour encourager le développement d'entreprises sur le territoire, accompagnement public pour mettre en place des institutions de savoir liées au développement de l'éolien, etc. Ces changements n'auraient pu être possibles sans l'ouverture du gouvernement aux attentes des acteurs, ce qui a permis d'instaurer une « politique publique originale et volontariste, issue d'un débat de société » (Fournis et Fortin,

2013, p. 104). Ce processus d'apprentissage collectif s'est toutefois étalé sur plusieurs années (*ibid.*).

Aujourd'hui, 7 projets impliquant les communautés/Premières Nations sont en service sur les 35 parcs éoliens que compte le Québec. Ce qui est encore peu, selon certains auteurs, étant donné que dans la majorité de ces projets, les communautés ne détiennent pas plus de 30 % du contrôle (Feurtey et Saucier, 2014). Parmi les 14 projets à venir dans les prochaines années (2015 à 2018), 8 sont des projets communautaires/premières nations (voir le tableau 8 pour une description de l'ensemble des projets éoliens au Québec).

Même si les modes de gouvernance ont été modifiés pour s'adapter aux demandes du milieu, l'acceptabilité sociale n'est pas gagnée d'avance comme en témoigne la controverse entourant l'implantation de nouveaux projets éoliens au Québec en ce moment. En août 2015, le projet d'éoliennes à Saint-Cyprien-de-Napierville, en Montérégie, dont la compagnie Énergies durables Kahnawake est le promoteur, suscite une forte opposition. Une pétition pour dénoncer le projet a été signée par 60 % des électeurs de la municipalité (Couillard, 2015). Une coalition de huit maires est également en défaveur du projet (Bédard, 2015). Selon l'information tirée de la revue de presse, le projet est jugé incompatible avec la zone agricole et le paysage. En outre, « la non-acceptabilité sociale, le manque de rigueur et de transparence du promoteur et le contexte actuel de surplus énergétique ont maintes fois été évoqués » pour s'opposer au projet (Legault, 2015, p. 4).

Mentionnons également que le contrôle d'un projet par les municipalités n'est pas exempt d'enjeux importants, notamment au plan éthique, comme en témoigne le projet de la MRC Pierre-de-Saurel, seul parc éolien au Québec à être 100 % communautaire. Les promoteurs sont les douze municipalités de la MRC. Outre divers enjeux, « des citoyens s'insurgent contre le fait que c'est le maire de Yamaska, Louis Joyal, qui sera le principal bénéficiaire du projet, avec 4 des 12 éoliennes installées sur ses terres. Les redevances prévues de 16 200 \$ par éolienne et par année rapporteront 1,3 million \$ à l' élu pendant la durée du contrat de 20 ans avec Hydro-Québec » (Baril, 2014). En novembre 2014, le BAPE suggérait aux élus de tenir un référendum afin de s'assurer de l'acceptabilité sociale du projet.

Tableau 8 : Liste des parcs éoliens au Québec

Parcs éoliens au Québec					
Type de contrat	Mise en service	Nom du parc / Emplacement	MW	Turbines	Promoteur
Parcs en opération					
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2015	Saint-Philémon (MRC de Bellechasse et Saint-Philémon)	24	ENERCON 3 MW	Parc éolien St-Philémon S.E.C.
2 ^e AO	2014	Des Moulins 2 (TNO Ruisseau Ferguson, Gaspésie)	21,15	ENERCON 2,35 MW	Invenergy Wind Canada LLC
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2014	Le Plateau 2 (TNO Ruisseau Ferguson, Gaspésie)	21,15	ENERCON 2,35 MW	Régie intermunicipale de l'énergie Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et Invenergy Wind Canada ULC
2 ^e AO	2014	Vent du Kempt (Sainte-Marguerite, Causapscal, Ste-Florence)	101,05	ENERCON 2,35 MW	Éolectric
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2014	Saint-Damase (Municipalité de Saint-Damase)	23,5	ENERCON 2,35 MW	Corporation Fleur de Lis Éoliennes Saint-Damase Commandité et Algonquin Power
2 ^e AO	2014	Seigneurie de Beaupré #4 (TNO du Lac Jacques-Cartier)	67,9	ENERCON 2,3 MW & 3 MW	Boralex Inc., Gaz Métro et Valener
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2014	Témiscouata (MRC de Témiscouata)	23,5	ENERCON 2,35 MW	Éoliennes Témiscouata SEC et Boralex
2 ^e AO	2014	Rivière du Moulin - phase 1 (TNO du Lac Pikauba, TNO du Lac Minustuk)	150	Senvion 2,05 MW	EDF Énergies Nouvelles Canada
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2014	Le Granit (MRC du Granit)	24,6	Senvion 2,05 MW	Énergie du Granit (regroupement de municipalités de la MRC du Granit) et EDF Énergies Nouvelles Canada
Réseau autonome	2014	Mine Raglan	3	ENERCON 3 MW	Glencore
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2014	La Mitis (MRC de la Mitis)	24,6	Senvion 2,05 MW	MRC de la Mitis et EDF Énergies Nouvelles Canada
2 ^e AO	2013	Seigneurie de Beaupré #3 (TNO du Lac Jacques-Cartier)	140,6	ENERCON 2 MW & 2,3 MW	Boralex, Gaz Métro et Valener

2 ^e AO	2013	Des Moulins (Kinnear's Mills, St-Jean-de-Bréboeuf, Thetford Mines)	135,7	ENERCON 2,31 MW	Invenergy Wind Canada LLC
2 ^e AO	2013	Seigneurie de Beaupré #2 (TNO du Lac Jacques-Cartier)	131,2	ENERCON 2 MW & 2,3 MW	Boralex, Gaz Métro et Valener
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2013	Viger-Denonville (MRC de Rivière-du-Loup)	24,6	Senvion 2,05 MW	MRC de Rivière-du-Loup et Innergex Énergie renouvelable inc.
2 ^e AO	2013	De l'Érable (Sainte-Sophie d'Halifax, St-Ferdinand, St-Pierre-Baptiste)	100	ENERCON 2 MW	Enerfin Energy Company of Canada Inc.
2 ^e AO	2013	Lac Alfred - phase 2	150	Senvion 2,05 MW	EDF Énergies Nouvelles Canada et Enbridge
2 ^e AO	2013	New Richmond	67,8	ENERCON 2,31 MW	Venterre NRG Inc. (TransAlta)
2 ^e AO	2013	Massif du Sud	150	Senvion 2,05 MW	EDF Énergies Nouvelles Canada et Enbridge
2 ^e AO	2013	Lac Alfred - phase 1	150	Senvion 2,05 MW	EDF Énergies Nouvelles Canada et Enbridge
2 ^e AO	2013	Montréal	101,2	ENERCON 2,31 MW	Kruger Énergie Inc.
1 ^{er} AO	2012	Gros-Morne - phase 2	111	GE 1,5 MW	Cartier Énergie Éolienne
2 ^e AO	2012	Saint-Robert-Bellarmin	80	Senvion 2,05 MW	EDF Énergies Nouvelles Canada et Enbridge
2 ^e AO	2012	Le Plateau (TNO Ruisseau Ferguson, Gaspésie)	138,6	ENERCON 2,31 MW	Invenergy Wind Canada LLC
1 ^{er} AO	2011	Gros-Morne - phase 1	100,5	GE 1,5 MW	Cartier Énergie Éolienne
1 ^{er} AO	2011	Montagne Sèche	58,5	GE 1,5 MW	Cartier Énergie Éolienne
1 ^{er} AO	2011	Mont-Louis	100,5	GE 1,5 MW	Northland Power
Gré-à-gré	2010	Parc Éolien du Renard	4,1	Senvion 2,05 MW	TechnoCentre éolien
1 ^{er} AO	2009	St-Ulric/St-Léandre	127,5	GE 1,5 MW	Northland Power
1 ^{er} AO	2008	Carleton	109,5	GE 1,5 MW	Cartier Énergie Éolienne
1 ^{er} AO	2007	Anse-à-Valleau	100,5	GE 1,5 MW	Cartier Énergie Éolienne
1 ^{er} AO	2006	Baie-des-Sables	109,5	GE 1,5 MW	Cartier Énergie Éolienne
Gré-à-gré	2005	Mont Miller (Murdochville)	54	Vestas 1,8 MW	NextEra Energie Canada
Gré-à-gré	2004	Mont Copper (Murdochville)	54	Vestas 1,8 MW	NextEra Energie Canada

Gré-à-gré	1999	Matane	42	NEG-Micon 750 kW	TransAlta
Gré-à-gré	1999	Cap-Chat	57	NEG-Micon 750 kW	TransAlta
Total			2 883,15 MW		
Projets à venir (selon l'échéancier prévu)					
2 ^e AO	2015	Témiscouata (Saint-Honoré-de- Témiscouata)	2 50,6	ENERCON	Boralex
2 ^e AO	2015	Rivière du Moulin - phase 2 (TNO du Lac Pikauba, TNO du Lac Minustuk)	200	Senvion	EDF Énergies Canada Nouvelles
2 ^e AO	2015	Mont Rothery (TNO Collines-du-Basque, Gaspésie)	74	Senvion	EDF Énergies Canada Nouvelles
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2015	Côte-de-Beaupré (TNO du Lac-Jacques- Cartier)	25	ENERCON	MRC de la Côte-de-Beaupré et Boralex
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2015	Frampton (Municipalité de Frampton)	24	ENERCON	Municipalité de Frampton et Boralex
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2015	Pierre de Saurel (MRC Pierre-De-Saurel)	24,6	Senvion	MRC Pierre-De-Saurel
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2015	Saint-Cyprien (Saint-Cyprien-de- Napierville)	24	ENERCON	Kahnawàke Sustainable Energies (KSE) et Air Énergie TCI inc.
3 ^e AO (projets communautaires/premières nations)	2015	Éoliennes Belle-Rivière	24	ENERCON	Val-Éo société en commandite
Gré-à-gré	2016	Mesg'i'g Ugu's'n (TNO Rivière-Nouvelle, Gaspésie)	149,25	Senvion	Mi'gmawei Mawiomi Société d'affaires (MMSA) et Innergex énergie renouvelable inc.
4 ^e AO (projets communautaires)	2016	Roncevaux (Gaspésie)	74,8	GE	Régie intermunicipale de la Gaspésies-Îles-de-la- Madeleine, les MRC du Bas- St-Laurent, Première Nation Malécite-de-Viger, Invenergy Wind Canada Development ULC
4 ^e AO (projets communautaires)	2017	Mont Sainte-Marguerite (Chaudière-Appalaches)	147,2	Siemens	Municipalité de Saint-Séverin et de Saint-Sylvestre, Pattern Development et Système Énergie renouvelable Canada inc.

4 ^e AO communautaires)	(projets 2017	Nicolas-Riou Laurent)	(Bas-St- Laurent)	224,4	Vestas	Régie intermunicipale de la Gaspésies-Îles-de-la-Madeleine, les MRC du Bas-St-Laurent, Première Nation Malécite-de-Viger, Développement EDF EN Canada inc.
Réseau autonome des îles-de-la-Madeleine	2018	Îles-de-la-Madeleine		6	n.d.	Hydro-Québec Distribution
n.d.	n.d.	200 MW développés par Hydro-Québec Production		200	n.d.	Annonce gouvernementale effectuée par le gouvernement québécois le 10 mai 2013.
Total				1 247,8 MW		
Grand total				4 130,95 MW		

Source : TechnoCentre éolien, mise à jour 4 août 2015, <https://www.eolien.qc.ca/fr/eolien-quebec/liste-complete-des-parcs.html>

SECTION 2 - GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC : CONSULTATIONS PUBLIQUES ET ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

Le dossier des gaz de schiste au Québec est riche d'enseignements, car il a mené à la mise en place de différents mécanismes qui ont contribué à un apport important de connaissances. Les différents acteurs et la population ont pu exprimer leurs points de vue et préoccupations dans le cadre de la *Commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste* au Québec en 2010-2011. Une vaste évaluation environnementale stratégique (EES) a ensuite été menée avec la réalisation d'études dans différents domaines scientifiques. Une autre consultation publique a suivi en 2014 sur la base des connaissances générées par cette EES.

Dans cette partie, nous résumons les principaux constats et recommandations tirés de ces démarches d'acquisition de connaissances sous l'angle de l'acceptabilité sociale et de la gouvernance. Deux types de documentation sont principalement mobilisés. D'abord, la documentation produite dans le cadre de l'EES sur le gaz de schiste au Québec est incontournable. L'étude de Fortin et Fournis (2013) qui analyse les facteurs d'acceptabilité sociale pour le gaz de schiste dans une perspective de développement territorial est directement liée à notre sujet d'étude. Nous résumons les principaux constats tirés de cette étude que nous combinons avec les enseignements tirés d'autres rapports produits dans le cadre de cette EES sur les thèmes de la mobilisation, de la gouvernance, de la participation du public, des usages du territoire, de la législation et des pratiques de responsabilité sociale des entreprises. Ensuite, nous avons également passé en revue le contenu de certains mémoires déposés dans le cadre des audiences publiques du BAPE en 2010, notamment ceux des élus municipaux, qui ont été nombreux (19 mémoires) à expliquer leurs préoccupations et leurs attentes dans la perspective d'exploiter le gaz de schiste au Québec. Cette synthèse sur le gaz de schiste s'appuie donc à la fois sur les préoccupations tirées des mémoires déposés par différents acteurs aux audiences publiques du BAPE en 2010 tout en mobilisant les constats et recommandations émanant des différentes études réalisées dans le cadre de l'EES.

À l'image des autres cas étudiés précédemment, nous rappelons tout d'abord les composantes et l'historique de l'exploration du gaz de schiste au Québec. Nous résumons par la suite les principaux facteurs de l'acceptabilité sociale en débutant par les préoccupations sociales, environnementales et économiques pour ensuite nous attarder aux facteurs de gouvernance analysés sous l'angle de la justification et la nature du projet (encadrement), des composantes du milieu d'accueil et des mécanismes de planification et de participation.

COMPOSANTES ET HISTORIQUE DU PROJET

Conséquemment à la découverte d'importants gisements de gaz naturel dans les basses-terres du Saint-Laurent au Québec, des activités de forage sont réalisées à partir de 2007 par des entreprises privées afin de déterminer le potentiel d'exploitation. Cette étape d'exploration implique le forage de puits et, dans certains cas, une fracturation hydraulique. Les nouvelles technologies développées au cours des dernières années permettent en effet de fracturer la roche (le schiste) dans le sous-sol pour recueillir le gaz naturel, appelé gaz de schiste. Entre 2007 et 2010, 29 puits ont été forés au Québec, dont 18 avec une fracturation hydraulique (BAPE, 2011). L'ampleur du territoire visé, ses caractéristiques agricoles et patrimoniales, ainsi que la densité importante de population à certains endroits ont certainement joué en défaveur de l'exploitation de cette ressource. En effet, le projet d'exploitation du gaz de schiste concernait les régions de la Montérégie, du Centre-du-Québec et de Chaudière-Appalaches qui comptent 393 municipalités (30 MRC), dont deux villes d'importance, Lévis et l'agglomération de Longueuil (Gagnon et al., 2013). Le forage des puits a débuté sur certains territoires sans que la population et les municipalités en soient informées, ce qui a suscité de nombreux questionnements dans les communautés locales. Ce cas est particulier car, contrairement aux autres projets analysés, il n'a pas fait l'objet d'annonce publique par le gouvernement. Rappelons toutefois que les activités s'inscrivent dans une phase d'exploration afin de déterminer la quantité et la qualité de la ressource dans le sous-sol.

À ce moment, les études démontrent que les acteurs n'étaient pas défavorables d'emblée au gaz de schiste, mais qu'ils étaient plutôt à la recherche d'informations et de connaissances sur les caractéristiques et impacts de cette nouvelle industrie (Fortin et Fournis, 2013 ; Bherer et al., 2013). En réponse aux pressions des citoyens, l'Association pétrolière et gazière du Québec organise des séances publiques d'information en 2010 afin d'apaiser les inquiétudes. « Les séances sont houleuses. Elles ont été jugées comme un échec autant par les médias que par l'association elle-même » (Bherer et al., 2013, p. 64). Les tensions générées par l'implantation de cette nouvelle industrie se sont rapidement transformées en l'une des plus importantes mobilisations de l'histoire du Québec (*ibid.*). La mobilisation a été rapide et forte, a rejoint de multiples acteurs avec l'apparition d'alliances inédites, a été très bien structurée aux échelles locales, avec la création de 95 comités locaux de citoyens, et à l'échelle provinciale. Elle s'est déployée sur un temps long. Ces acteurs exigent d'abord un moratoire sur le gaz de schiste, le temps de bien comprendre les enjeux de cette nouvelle industrie. Une fois que les impacts de cette industrie ont été mieux connus, et à la suite de débats formels et informels sur la question, les opposants ont forgé leur opinion, qui s'est par la suite « cristallisée », voire « radicalisée », indiquent Fortin et Fournis (2013, p. 8) qui, à partir d'une analyse de l'évolution de l'acceptabilité

sociale du gaz de schiste dans le temps, identifient cinq phases du processus qui a mené vers l'*inacceptation* (voir encadré 5).

Encadré 5 : L'acceptabilité sociale comme processus : cinq phases vers l'inacceptation

- « 1. l'entrée plutôt discrète de l'industrie sur le territoire, connue de quelques acteurs seulement (élus, propriétaires terriens surtout), qui stimule des attentes pour redynamiser les économies locales;
2. l'éveil et la prise de conscience de la présence industrielle par des individus et des groupes qui commencent à se questionner quant aux effets de ses activités;
3. la mobilisation des réseaux et des connaissances pour entre autres mieux cerner les impacts de l'activité sur les territoires, et découvrir certains qui ne sont pas souhaités, en particulier sur l'eau et sur certaines vocations du territoire comme l'agriculture;
4. l'organisation de débats, dans une variété de tribunes formelles ou non, qui visent à mieux comprendre l'activité gazière du schiste et à discuter du dilemme que cette industrie pose pour l'avenir du territoire et de la communauté;
5. la radicalisation de la mobilisation citoyenne, qui se cristallise dans un refus du projet gazier, soit son « inacceptation » sociale ».

Fortin et Fournis, 2013, p. 8

Sous la pression publique, le gouvernement annoncera la tenue d'audiences publiques sur l'environnement en 2010 pour faire la lumière sur le dossier du gaz de schiste.

« La nature du mandat confié au BAPE est d'emblée controversée : le mandat portait non pas sur l'opportunité ou non de développer la filière du gaz de schiste, mais il demandait de façon inusitée au BAPE de «...proposer un cadre de développement pour favoriser une cohabitation harmonieuse et de proposer des orientations pour un encadrement légal assurant un développement sécuritaire de l'industrie du gaz de shale », laissant ainsi entendre que la filière serait de toute façon exploitée » (Bherer et al., 2013, p. 65).

Tenues entre octobre et novembre 2010 dans les trois régions pressenties pour les activités d'exploitation du gaz de schiste, les audiences du BAPE recueilleront 201 mémoires déposés par une diversité d'acteurs. Dans son rapport, déposé en février 2011, le BAPE estime qu'il manque encore trop de connaissances scientifiques pour prendre une décision éclairée sur l'avenir du développement du gaz de schiste au Québec et recommande de procéder à une évaluation environnementale stratégique (EES). Le gouvernement donnera le feu vert pour procéder à une EES sur le gaz de schiste comportant la réalisation de 64 études liées aux enjeux

environnementaux, sociaux et économiques, les études associées aux enjeux de gouvernance occupant également une place importante²⁰. Pour la première fois, un nombre important de chercheurs universitaires ont été impliqués dans la réalisation des études, où le volet humain a été largement étudié. Un comité formé de représentants de divers secteurs a supervisé la démarche.

Entre-temps, la mobilisation se poursuit, car un moratoire sur les travaux d'exploitation n'a pas été décrété.

« Le 18 juin 2011 des milliers de personnes (entre 10 000 et 15 000 selon les acteurs, de 2 000 à 5 000 selon les médias) manifestent à Montréal afin de dénoncer la complicité du gouvernement Charest avec les industries des énergies fossiles et réclament un moratoire complet sur l'exploration et l'exploitation de ces énergies, gaz de schiste en tête. [...] Ce grand rassemblement, nommé pour l'occasion « Un vrai moratoire, on va l'avoir ! », réclame un moratoire de 20 ans sur les gaz de schiste et les autres énergies dites « sales » (Bherer et *al.*, 2013, p.70-71).

Diverses pétitions seront également déposées en 2012 exigeant, notamment, un moratoire complet.

Avec les travaux de l'évaluation environnementale stratégique, le conflit s'atténue, les opposants étant en situation d'attente (*ibid.*). Sur la base des connaissances générées par l'EES, le BAPE tient de nouvelles audiences publiques : 127 nouveaux mémoires sont déposés. Le rapport du BAPE publié en novembre 2014 conclut « qu'il n'est pas démontré que l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent avec la technique de fracturation hydraulique serait avantageuse pour le Québec » (BAPE, 2014, p. 397). Plusieurs raisons autant sociales, environnementales et économiques sont invoquées pour justifier cette conclusion ainsi que la faible acceptabilité sociale, vue par la Commission comme une condition essentielle.

LES PRINCIPAUX FACTEURS DE L'ACCEPTABILITE SOCIALE

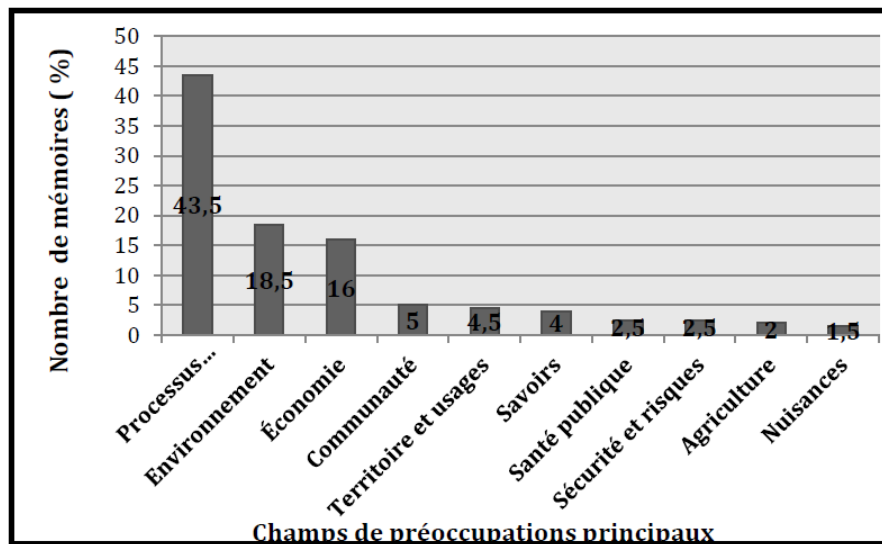
Plusieurs études réalisées dans le cadre de l'EES démontrent que l'acceptabilité sociale de l'exploitation du gaz de schiste n'est pas au rendez-vous. Lors des audiences publiques du BAPE en 2010, la majorité des mémoires sont défavorables à cette industrie (Bherer et *al.*, 2013). Des sondages réalisés par le Centre de recherche sur les politiques et le développement social (Montpetit et Lachapelle, 2013, p. 3) « confirment que les Québécois ont une réticence

²⁰ Pour un complément d'information sur l'enquête du BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec, consulter http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/Index.htm

particulièrement prononcée face à l'extraction des gaz de schiste. Observable sur tout le territoire, cette réticence n'est donc pas la manifestation du syndrome 'pas dans ma cour'. Elle s'explique plutôt par des traits politico-culturels qui distinguent les Québécois des répondants américains ». En effet, même dans l'éventualité qu'un rapport d'experts démontre que l'exploitation du gaz de schiste génère peu d'impacts, le sondage révèle que cela serait insuffisant pour renverser la tendance de l'opinion publique des Québécois, qui sont réfractaires à cette industrie (*ibid.*).

Les acteurs qui ont déposé un mémoire sont variés. L'analyse de Devault et Fortin (2013) classe ces acteurs en quatre principaux groupes : les représentants du monde associatif (47,5 %), les citoyens (33 %), les représentants du milieu institutionnel (9,5 %) et les industriels et fournisseurs (10 %). L'analyse des principaux champs de préoccupation dans les mémoires démontre que l'aspect de la gouvernance, soit les processus politiques et de régulation, est l'objet central de 43,5 % des mémoires, suivi de loin par les préoccupations liées à l'environnement (18,5 %) et à l'économie (16 %) (*ibid.*). Nous présentons dans un premier temps les préoccupations sociales, qui sont surtout liées à l'environnement et à l'économie, pour ensuite nous attarder aux préoccupations associées à la gouvernance.

Figure 18 : Répartition des principaux champs de préoccupations



Source : Devault et Fortin, 2013, p. 71.

Les préoccupations sociales

Facteurs liés au développement durable et à l'environnement

L'environnement est la préoccupation principale dans 18,5 % des mémoires. Néanmoins, 71 % des mémoires font référence à cet enjeu. « La question environnementale est au cœur même des préoccupations citoyennes et des élus qui ont développé une sensibilité particulière à la protection de l'eau potable. Le développement durable, malgré les interprétations variées qui en sont faites, constitue aujourd'hui un référent et un enjeu de société. En conséquence, les critiques exigent l'examen d'alternatives à la production des hydrocarbures » (Beaudry et Fortin, 2013, p. 168). Les risques technologiques, la sécurité de la population, la contamination de la nappe phréatique et de l'eau potable, la pollution de l'air, des sols, des cultures et les impacts sur l'écosystème font partie des préoccupations environnementales qui sont mentionnées. Certains mémoires favorables au développement du gaz de schiste évoquent toutefois le caractère moins polluant du gaz naturel par rapport à d'autres énergies fossiles comme le pétrole et le charbon.

Facteurs socioéconomiques

L'économie est la préoccupation centrale pour 16 % des mémoires. Il n'en demeure pas moins que 70 % des mémoires abordent cette question. Les mémoires favorables à l'implantation de l'industrie des gaz de schiste évoquent les retombées économiques de ce nouveau secteur comme un facteur important qui générerait des investissements et des emplois directs et indirects pour le Québec avec des effets multiplicateurs (Bherer et al., 2013). Le recours à la main-d'œuvre locale afin de créer des emplois est une préoccupation importante pour certains acteurs qui souhaitent maximiser les retombées économiques dans les communautés d'accueil. Pour répondre à cet objectif, des acteurs suggèrent l'adoption d'une politique d'embauche locale ainsi qu'une politique d'achat local (Chambre de commerce et d'industrie de Bécancour, 2010, DM97). À cet égard, le nombre et la nature des emplois créés pour répondre aux besoins de l'industrie sont des informations jugées essentielles pour se préparer. En amont, la formation fait également partie des préoccupations. Ainsi, des mémoires recommandent au gouvernement de mettre rapidement en place de nouveaux programmes de formation ou encore d'accréditer de nouveaux cours pour former le personnel technique requis pour les opérations d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste dans les CÉGEP établis dans les régions d'accueil (Chambre de commerce régionale de Chaudière-Appalaches, 2010, DM33).

Plusieurs mémoires mettent toutefois en doute les retombées réelles et les coûts collectifs de l'exploitation (Devault et Fortin, 2013). En outre, les bénéfices de l'exploitation du gaz de schiste sont difficilement perceptibles pour les communautés. « Pour bien des acteurs locaux, la

promesse de création d'emplois (qui ne sont pas nécessairement des emplois locaux) ne semble pas s'avérer suffisante pour contrebalancer les craintes liées au processus de fracturation » (Chiasson et *al.*, 2013, p. 52). À ce titre, la décentralisation des redevances vers le milieu local, la prise en compte des usages territoriaux existants, du niveau de sensibilité et de la vulnérabilité territoriale, ainsi que les compensations pour l'utilisation des services publics des municipalités font l'objet de recommandations dans les études réalisées dans le cadre de l'EES (Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, 2013a; Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire, 2013b).

Les facteurs associés à la gouvernance territoriale

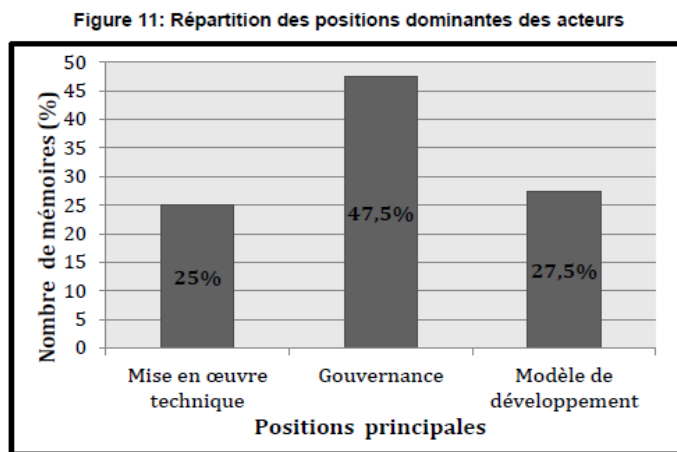
Le contenu des mémoires déposés en 2010 est dominé par les enjeux associés à la gouvernance. « La question des processus politiques et de la régulation représente le champ de préoccupations le plus discuté, dans plus de neuf mémoires sur dix (91,5 %) » (Devault et Fortin, 2013, p. 73). Ces préoccupations traitent de l'encadrement de l'industrie (68,5 %), de la participation (55,5 %), de l'orientation et de la cohérence de l'action publique (53,5 %), de la transparence (52 %), de la reconnaissance des acteurs (50,5 %), de la confiance envers les institutions étatiques et les entreprises gazières (40 %) et de l'organisation des champs de compétences et responsabilités des acteurs institutionnels (28 %) (*ibid.*). Dans cette partie, nous traitons des enjeux de gouvernance à la lumière de notre cadre de référence, qui se décline en trois composantes : la justification et la nature du projet, les composantes du milieu d'accueil et les mécanismes de planification et de participation.

Justification et nature du projet

Devault et Fortin (2013) analysent la position dominante dans les mémoires déposés lors de l'enquête et des audiences publiques sur le gaz de schiste en 2010 afin de déterminer l'ampleur des modifications exigées par les différents acteurs. Les mémoires sont classés en trois principales catégories : 1) la mise en œuvre technique exige peu de modifications; 2) la gouvernance vient remettre en question la régulation des activités; 3) les exigences concernant le modèle de développement impliquent des changements majeurs. Dans 25 % des mémoires, les changements demandés sont mineurs : ces acteurs souhaitent certains ajustements et des précisions notamment sur la clarification des règles en vigueur (voir figure 19). Le groupe des industriels s'inscrit principalement dans cette optique. Près de la moitié des mémoires (47,5 %) sont classés dans la catégorie mitoyenne et réclament des changements au niveau de la gouvernance : encadrement, normes et orientations de la filière, rôle des différents acteurs et des différentes échelles, participation publique, etc. « Ainsi, c'est principalement au niveau du 'comment décider et comment réguler' que les individus et groupes ayant déposé un mémoire aux audiences du

BAPE à l'automne 2010 posent leurs exigences de changement du cadre existant pour développer l'activité et la filière du gaz de schiste » (Devault et Fortin, 2011, p. 95). Finalement, 27,5 % des mémoires, principalement des citoyens et associations, adoptent une position dominante qui vient remettre en question le paradigme du modèle de développement sur lequel reposent les projets en proposant une vision différente qui mène à prioriser des alternatives. Néanmoins, l'analyse démontre également que sans nécessairement être la position dominante, plus de la moitié des acteurs (54,5 %) identifie des facteurs qui remettent en cause le modèle de développement dans leur mémoire.

Figure 18 : Répartition des champs de préoccupations principaux



Source : Devault et Fortin, 2013.

À la lecture des mémoires, l'encadrement de l'industrie des gaz de schiste apparaît comme une lacune importante. La Loi sur les mines qui encadre les activités liées aux gaz de schiste est pointée du doigt dans plusieurs mémoires qui jugent qu'elle est inadaptée à ce type d'industrie. Des mémoires mentionnent également l'incohérence entre l'exploitation du gaz de schiste et diverses lois ou politiques publiques comme celle sur le développement durable ou la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, qui favorisent les sources alternatives de production d'énergie. Le projet de loi 27 adopté en 2009 par le gouvernement du Québec qui affirme le caractère collectif des ressources en eau et vise à renforcer leur protection est également rappelé. « Plusieurs principes sont avancés dans cette loi, notamment les principes d'utilisateur-payeur, de prévention, de réparation et de transparence et de participation » (MRC des Maskoutains, 2010, DM22). Plusieurs ministères sont impliqués dans l'encadrement de l'industrie des gaz de schiste. Pour certains, il s'agit d'une contrainte puisque les réglementations sont appliquées à la pièce. La réglementation est jugée trop permissive et l'État trop en retrait.

La « politique publique mal adaptée à cette activité, peu coordonnée, laissant aux entreprises le soin de gérer la filière gazière et les incertitudes qui y sont rattachées donne l'impression que l'État se contente de suivre les débats au même titre que tous les autres acteurs, le gouvernement s'étant positionné ouvertement, et très en amont du processus, du côté de l'industrie en affirmant son intention de soutenir ses activités comme partenaire de la filière gazière » (Beaudry et Fortin, 2013, p. 166).

Cet enjeu vient alimenter l'insécurité et la méfiance envers l'industrie et le gouvernement de qui l'on exige des réglementations plus sévères, une information plus transparente, des garanties et la mise en place de suivis plus rigoureux. « Nous demandons que le gouvernement encadre par des lois plus sévères cette industrie au niveau environnemental et qu'il s'assure de l'application parfaite des règles et mesures en ayant suffisamment d'inspecteurs bien formés, outillés et neutres au préalable » (Municipalité de Saint-David, 2010, DM17).

La transparence de l'information entourant le gaz de schiste, une industrie encore inconnue au Québec, est également nécessaire pour évaluer la pertinence de développer cette nouvelle industrie et cadrer sa réglementation, évaluer ses impacts, assurer la sécurité de la population, planifier l'aménagement du territoire, etc. Or, près d'un mémoire sur deux déposé lors des audiences du BAPE en 2010 soulève le manque de connaissances comme étant une lacune importante, ce qui ne permet pas de prendre une décision éclairée dans le dossier du gaz de schiste (Devault et Fortin, 2013). « Nombre de questions importantes pour l'avenir des communautés sont restées sans réponse, ou encore ont obtenu des réponses contradictoires, par exemple concernant les impacts des technologies de fracturation sur les nappes phréatiques, l'ampleur du projet gazier (nombre et localisation des puits), ses effets sur l'agriculture » (Beaudry et Fortin, 2013, p. 169). Le déficit d'information et le manque de transparence ont d'ailleurs été des éléments déclencheurs de la mobilisation et de l'opposition (Bherer et *al.*, 2013).

Dans ce même ordre d'idées, plusieurs études réalisées dans le cadre de l'EES démontrent l'importance du rôle de l'État pour encadrer de façon stricte l'industrie. « L'État doit jouer un rôle important pour limiter les rapports de force en présence, voire conduire à un rééquilibrage en vue d'un consensus solide. Il ne peut pas seulement être un facilitateur, il doit être un régulateur, un organe de contrôle » (Fournis et Fortin, 2013, p. 135). À ce titre, des études recommandent l'adoption d'une loi portant spécifiquement sur le développement des hydrocarbures pour adapter les normes à cette industrie qui doivent s'inscrire « dans le respect des principes de développement durable de la Loi sur le développement durable du Québec, notamment les principes de précaution, de subsidiarité, de participation et d'engagement avec les parties prenantes, d'accès au savoir et principe pollueur-payeur » (Groupe de recherche interdisciplinaire en développement durable, 2012, p. 4). Par ailleurs, compte tenu de la difficulté d'estimer les impacts avant l'implantation du projet, l'application de mesures de suivi, incluant le contrôle, la

surveillance des impacts, le respect des engagements du promoteur et des inspections régulières, revêt une importance toute particulière dans le contexte des gaz de schiste (CRGRNT, 2013e).

Dans l'éventualité où le Québec irait de l'avant avec l'exploitation des hydrocarbures, la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (2013a) propose d'évaluer la pertinence de créer une agence des hydrocarbures indépendante, à l'image de celle adoptée par la Colombie-Britannique en 2008, et qui se verrait attribuer les fonctions exercées actuellement par le MRN et le MDDEFP. « Le cas échéant, son mandat pourrait couvrir l'ensemble des autorisations requises pour les activités d'exploration et d'exploitation, et cela jusqu'à la mise hors service des installations, et avoir pour objet la sécurité du public et le respect de l'environnement et des normes techniques, ainsi que la planification des interventions d'urgence en cas de fuite ou d'accidents » (*ibid.*, p. 33). Néanmoins, avant d'adapter le modèle aux besoins des Québécois, un débat de société sur la pertinence et les conditions d'exploitation de l'industrie du gaz de schiste est requis. C'est du moins une recommandation qui est soulignée à plusieurs reprises dans les mémoires et les études menées dans le cadre de l'EES : « la consultation publique constitue une première étape pour accroître la crédibilité et la légitimité de l'ensemble du processus » (CRGRNT, 2013c, p. viii). L'encadrement de l'industrie des gaz de schiste est également un enjeu étroitement lié à la planification territoriale et aux rôles des acteurs locaux, facteurs que nous abordons dans les prochaines parties.

Les composantes du milieu d'accueil : positionnement des municipalités

La moitié (47 %) des mémoires déposés dans le cadre des audiences publiques sur le gaz de schiste en 2010 provient d'acteurs qui habitent l'une des trois régions ciblées par l'industrie, l'autre moitié étant de l'extérieur (46 %). Pour Devault et Fortin (2013), ce constat révèle que le gaz de schiste a suscité « un débat d'intérêt national ». Un constat similaire se dégage de l'étude réalisée par le Centre de recherche sur les politiques et le développement social (Bherer et *al.*, 2013, p. 8), qui estime que la richesse des enjeux abordés dans les mémoires « ne peut être comprise par le terme NIMBY qui sous-entend que la protestation localisée représente un comportement déviant de personnes qui visent à protéger leurs intérêts particuliers au détriment du bénéfice pour tous ». Rappelons néanmoins que les mobilisations ont pris naissance à l'échelle locale avec la création de 95 comités locaux qui se sont par la suite regroupés à l'échelle nationale (*ibid.*).

Historique et dynamisme des communautés

À partir d'une analyse cartographique, les travaux de Fortin et *al.* (2013) démontrent que les variables démographiques et économiques n'ont pas influencé les mouvements d'opposition au gaz de schiste. Il n'y a pas de différences entre les petites et plus grandes municipalités ou encore celles plus dynamiques et celles plus fragiles économiquement. « En somme, ces résultats incitent

à réfuter l'hypothèse selon laquelle les milieux vivant des conditions structurelles économiques difficiles n'ont pas de capacités sociales et politiques pour se mobiliser face à de grands projets de développement » (*ibid.*, p. 12). Toutefois, les stratégies de mobilisation préconisées sont différentes selon la vitalité socioéconomique d'un milieu. Les municipalités qui ont un taux de participation plus élevé aux dernières élections provinciales (2012) se sont également davantage mobilisées.

Par ailleurs, l'opposition est plus importante dans les municipalités qui ont un nombre important de permis (*claims*) donnant droit à d'éventuelles activités d'exploration du gaz de schiste sur leur territoire : « [...] plus le nombre est élevé dans une localité, plus les acteurs vont exprimer des critiques vis-à-vis de l'industrie, jusqu'à exiger son interdiction sur leur territoire, que ce soit par le dépôt de mémoires individuels ou collectifs, par la création de collectifs (comité de vigilance) pour s'impliquer dans le dossier et mener la lutte, ou encore par l'adoption de résolutions au sein des conseils municipaux » (Fortin et *al.*, 2013, p. 131).

Positionnement des acteurs locaux et des municipalités par rapport à la filière du gaz de schiste

Plusieurs acteurs locaux et régionaux ont déposé des mémoires à la Commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec en 2010-2011 afin de partager leurs préoccupations. Parmi eux, plusieurs estiment que la phase d'exploration du gaz de schiste a peu tenu compte des composantes du milieu. La marginalisation des acteurs locaux, notamment les municipalités, a été un enjeu particulièrement important dans ces mémoires. Plusieurs mémoires dénoncent la présence de la Loi sur les mines sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et le fait qu'elle ne respecte pas les champs de compétences des municipalités. Plusieurs municipalités et cinq MRC – Bécancour, Lotbinière, Maskoutains, Rouville, et Nicolet-Yamaska – ont réclamé un moratoire aux côtés de leurs citoyens (Bherer et *al.*, 2013). Lors des audiences publiques du BAPE en 2010, les élus locaux ont d'ailleurs déposé 19 mémoires représentant 9 municipalités, 5 MRC, 3 regroupements d'élus (Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent; Grand conseil de la Nation Waban-aki; Table des préfets et des élus de la couronne sud) et une Conférence régionale des élus. L'Union des Municipalités du Québec (UMQ) a également soumis un mémoire conjointement avec la Communauté métropolitaine de Montréal tout comme la Fédération québécoise des Municipalités.

Compte tenu du nombre important de mémoires déposés par les élus locaux qui émettent plusieurs recommandations pour améliorer le processus de gouvernance, nous avons analysé le contenu de ces mémoires (plus de 300 pages) afin d'identifier le rôle et les attentes de ces acteurs pour l'industrie du gaz de schiste. Dans l'exercice de leurs fonctions, les instances municipales estiment qu'elles devraient jouer un rôle de premier plan dans l'encadrement du développement du gaz de schiste. Plusieurs études réalisées dans le cadre de l'EES sur le gaz de schiste ont

d'ailleurs recommandé de valoriser les pouvoirs des municipalités en matière de zonage et d'aménagement du territoire (CRGRNT, 2013a).

Aménagement du territoire

Les représentants municipaux ont une connaissance fine des particularités et problématiques vécues sur leur territoire. Ils disposent déjà d'outils de réglementation et de planification (schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme, outils dans la gestion des risques de conflits d'usage et de cohabitation) arrimés à des objectifs et à de grandes orientations relatives à leur territoire qui viennent encadrer le zonage, le lotissement et la construction. Pour plusieurs représentants municipaux et acteurs variés, l'utilisation de ces outils pour l'implantation de l'industrie du gaz de schiste permettrait un encadrement en harmonie avec les autres usages facilitant, du coup, l'acceptabilité sociale. Ces acteurs disposent également de mécanismes qui permettent aux citoyens de s'exprimer sur le développement de leur territoire. À cet égard, les municipalités sont des instances démocratiques imputables à la population en termes de planification et de gestion territoriales (Fédération Québécoise des municipalités, 2010, DM184). D'ailleurs, suite à l'obtention de permis d'exploration, l'arrivée des compagnies sur le territoire a suscité bon nombre de questionnements et d'inquiétudes chez les citoyens. La municipalité est alors le premier interlocuteur interpellé par ces derniers pour s'informer de la situation. « Plusieurs citoyens ont interpellé notre conseil municipal à ce sujet, nous faisant part de leurs inquiétudes, de leurs craintes et des irritants subis lors du forage du premier puits. Étant à l'écoute de nos citoyens, nous ne pouvons rester passifs face à ce dossier » (Municipalité de Saint-David, 2010, DM17). Or, les municipalités étaient elles-mêmes en déficit d'information sur les activités d'exploration gazière à cette époque.

Pour ces raisons, les municipalités et MRC demandent la reconnaissance de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin qu'elles puissent encadrer le développement du gaz de schiste lors des étapes d'exploitation et d'exploration de cette industrie. L'une des recommandations de la Fédération québécoise des municipalités (2010, DM184) résume bien cette demande récurrente d'un mémoire à l'autre : « que les municipalités et les MRC soient impliquées dans l'encadrement du développement de l'exploration et de l'exploitation de ces nouvelles filières énergétiques en renforçant leurs prérogatives par l'arrimage des activités du secteur gazier aux schémas d'aménagement et de développement de chaque MRC, dans le respect de l'application du principe de subsidiarité inscrit à la Loi sur le développement durable ». Les municipalités souhaitent donc être impliquées en amont dans un processus qui permet d'identifier des territoires propices à l'exploitation du gaz de schiste et d'exclure certains pans de territoire d'intérêt public non propices à cette industrie. « Ainsi, certains secteurs à forte valeur paysagère, historique, culturelle, écologique ou patrimoniale pourraient être protégés » (Union des Municipalités du Québec et Communauté métropolitaine de Montréal, 2010, DM95). À ce titre, les acteurs locaux exigent deux modifications aux lois pour exercer leur rôle : une modification de

l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) qui donne préséance à la loi sur les mines, ainsi qu'une modification de la loi sur les mines ou l'insertion d'une disposition dans la future Loi sur les hydrocarbures pour permettre aux municipalités et MRC d'encadrer le développement du gaz de schiste sur leur territoire. Ainsi, la compagnie gazière devrait à la fois se soumettre à l'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, et à celle de la municipalité concernée notamment avec l'obtention d'« un avis de conformité au schéma d'aménagement tout comme sont assujettis les projets d'infrastructures publics, comme le passage d'une ligne hydro-électrique, d'un pipeline, d'un gazoduc, d'une piste cyclable, etc. » (MRC de Lotbinière, 2010, DM65).

En outre, certains acteurs estiment qu'il est essentiel que les compagnies, en collaboration avec les ministères concernés, fournissent aux municipalités d'accueil des plans détaillés concernant l'implantation et le développement des sites de forage et de gazoducs. Ces plans, déposés à la municipalité avant le début des travaux d'exploration, informeraient notamment sur les travaux projetés, la localisation des sites, la quantification du nombre de puits forés, le calendrier d'opération, les mesures de sécurité, la durée de vie de chaque site, les opérations envisagées pour la fermeture du puits, etc., et permettraient donc l'évaluation des impacts sur les usages du territoire et de ses zones de sensibilité et de compatibilité. Pour la MRC des Maskoutains (2010, DM22) ce plan pourrait être exigé par le ministère de l'Environnement en soumettant les projets à l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement avec l'obtention d'un certificat d'autorisation :

« L'obtention du certificat exige que l'entreprise fournisse une série de documents incluant : les plans et devis de construction, le procédé industriel ou d'exploitation de l'activité visée, la localisation précise ainsi que la quantité ou la concentration prévue de contaminants à être émis, déposée, dégagée ou rejetée dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée. Le ministère fera également un suivi de cette activité pour s'assurer que le projet est réalisé en conformité avec le plan initial ».

Or, actuellement, un forage exploratoire ne nécessite pas ce type de certificat d'autorisation sauf s'il est effectué en milieu humide.

Sécurité publique et bien-être de la population

Par ailleurs, la sécurité publique et le bien-être de la population sont des responsabilités des MRC et des municipalités. Le milieu municipal adopte en effet des plans d'urgence et élabore et met en œuvre un schéma de sécurité incendie aux niveaux local et régional (Fédération Québécoise des municipalités, 2010, DM184). Les compagnies gazières ne sont toutefois pas tenues de respecter ces réglementations : « À notre connaissance aucune entreprise procédant à des forages d'exploration n'a satisfait à l'article 5 de la Loi sur la sécurité incendie (L.R.Q., c. S-3.4) pas

plus qu'à l'article 8 de la Loi sur la sécurité civile (L.R.Q., chapitre S-2.3) » (*Ibid.*). Pour assurer la sécurité et le bien-être de leur population, plusieurs représentants municipaux exigent la mise en place d'un plan de mesures d'urgence ou d'un protocole de sécurité avant le début des travaux afin d'identifier les mesures d'intervention en cas d'accidents. Pour certains, ce document serait produit par les ministères concernés et l'exploitant. Pour d'autres l'implication des intervenants locaux et régionaux en matière de sécurité publique est essentielle. Du moins, explique-t-on, la municipalité doit être informée des risques afin d'élaborer un plan avec le service de prévention des incendies.

Diverses recommandations pour le contenu de ces plans d'intervention sont suggérées : description de la nature et du niveau de risque; identification des sous-traitants; formation des intervenants (exploitants et municipalités, notamment les pompiers volontaires) ou identification de ressources humaines qualifiées pour gérer les incidents; disposition d'équipements sur place en cas d'incidents ou compensations financières à la municipalité pour l'achat de nouvel équipement dans le service de prévention des incendies.

Certaines garanties sont également exigées. Par exemple, la Municipalité de Saint-Antoine-sur-Richelieu (DM87) suggère que les compagnies gazières adhèrent obligatoirement à une assurance responsabilité civile minimale alors que la Ville de Lévis (2010, DM16) « demande que des dépôts de sûreté soit exigés des promoteurs, afin de s'assurer de la remise en état des sites après l'exploitation, mais également afin de permettre des interventions d'urgence en cas de sinistres majeurs ». La création et la gestion d'un fonds d'indemnisation pourrait être sous la responsabilité du palier gouvernemental qui puiserait à même les redevances des compagnies pour assurer une aide financière aux municipalités dans le cas où un accident se produirait (MRC de Lotbinière, 2010, DM65). Cette responsabilité pourrait également incomber aux entreprises qui seraient dans l'obligation « de créer un fonds d'indemnisation en cas de sinistre ainsi qu'un fonds d'atténuation des risques majeurs » (Fédération Québécoise des municipalités, 2010, DM184). Afin que les compagnies gazières assument tous les frais liés à l'étape de fermeture, la municipalité de Saint-David (2010, DM17) suggère d'ajouter une obligation à cet effet dans la Loi sur les mines. La MRC des Maskoutains (2010, DM22) propose une mesure similaire avec la mise en place d'« un fonds de réserve [...] constitué par les entreprises pour assurer la gestion des activités post fermeture comme c'est le cas pour les lieux d'enfouissement techniques (LET) ».

Règlementations sur l'utilisation des infrastructures municipales

Les municipalités appréhendent également l'impact de l'utilisation de leurs équipements et services par les compagnies qui exploitent le gaz de schiste, que ce soit : l'utilisation de grandes quantités d'eau potable à partir du réseau municipal ou encore des usines de traitement des eaux usées, l'utilisation intensive des routes par la machinerie lourde et des sites d'enfouissement pour les boues de forage, la localisation des gazoducs, etc. Ici encore, cette information n'est pas

transmise aux municipalités, ce qui alimente plusieurs inquiétudes car l'usage des infrastructures municipales par les compagnies pourrait engendrer des coûts d'opération supplémentaires et ajouter des pressions sur les équipements publics, ce qui risque de compromettre leur durabilité.

Des mémoires encouragent la mise en place d'un système de redevances et de compensations financières pour l'utilisation des infrastructures municipales. Certaines municipalités estiment qu'elles devraient avoir le pouvoir de refuser ou du moins de limiter l'utilisation des infrastructures municipales par des règlements ou encore d'établir une réglementation stricte concernant les usines où seront acheminées les eaux de rejet.²¹ Le puisement de l'eau pourrait également faire l'objet d'une réglementation, estiment des représentants municipaux, et être prohibé à certaines périodes de l'année (notamment en été où la ressource est moins abondante). Des mémoires exigent également que les boues de forage soient acheminées vers un site privé, réglementé et contrôlé par le MDDEP.

La distance minimale entre un puits de forage et les habitations, fixée à au moins cent mètres et à deux cent mètres d'une prise d'eau municipale, est un règlement qui a été jugé insatisfaisant dans plusieurs mémoires, car il engendrerait, selon les auteurs de ces mémoires, plusieurs impacts pour les populations localisées à proximité du site. Certaines municipalités ont d'ailleurs déjà reçu des plaintes de citoyens concernant le bruit constant, le camionnage incessant et la présence de forte lumière toute la nuit suite aux activités d'exploration des compagnies gazières sur leur territoire. Pour la Municipalité de Saint-David, la distance minimale devrait être fixée à 500 mètres minimum alors que pour la municipalité touristique de Saint-Antoine-sur-Richelieu (2010, DM87), une distance de 1 km est évoquée. Pour certains, cette limite devrait être fixée par le gouvernement alors que d'autres préconisent une réglementation à géométrie variable adaptée aux réalités des municipalités.

Dans le même ordre d'idées, certaines municipalités s'inquiètent de la densité de puits autorisés par km² et qui devrait faire l'objet d'une réglementation similaire aux exigences demandées pour les activités industrielles. « La LAU permet déjà aux municipalités de limiter la densité et l'intensité de certains usages afin d'éviter des risques ou des nuisances pour les autres fonctions actuelles existantes ou projetées; à titre d'exemple, les stations-service et les activités d'élevage peuvent être limitées » (Ville de Lévis, 2010, DM16). D'autres encore suggèrent l'application de mesures d'atténuation des impacts sur le paysage. « La loi devrait aussi permettre aux municipalités d'exiger la mise en place d'écrans sonores et visuels esthétiques » (Municipalité de Saint-Antoine-sur-Richelieu, 2010, DM87).

²¹ Le Conseil municipal de la Ville de Saint-Hyacinthe a adopté une résolution voulant que son usine d'épuration n'accepte pas la réception d'eau d'après-forage en provenance des puits d'exploration des gaz de schiste.

Règlementations pour assurer une meilleure cohabitation et qualité de vie

Les modifications des usages du territoire et la cohabitation entre ces différents usages s'ajoutent également aux inquiétudes. Soulignons l'importance de la préservation de l'agriculture, une activité importante dans ces municipalités. Certains acteurs craignent une perturbation du milieu agricole, une contamination des nappes phréatiques et une perte importante de terrains pour l'agriculture. « Le positionnement économique de la MRC est basé sur l'agriculture et l'industrie agroalimentaire. La poursuite et la pérennité de son développement basé sur ces créneaux constituent un prérequis non négociable au développement de son sous-sol » (MRC des Maskoutains, 2010, DM22). Mentionnons également les pertes de zones forestières, les impacts sur la villégiature, le plein air et la qualité de vie des résidents. À ce titre, le règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains qui relèvent de la Loi sur les mines impose des normes qui sont jugées insuffisantes par la majorité des municipalités et MRC qui ont déposé un mémoire lors des audiences publiques. Plusieurs inquiétudes sont également formulées quant à la poussière et la circulation, au bruit, à la pollution visuelle et l'altération des paysages. La Table des préfets et des élus de la couronne Sud (2010, DM158) propose la mise en place par le gouvernement de projets d'exploitation pilote pour rassurer les citoyens.

Mesures pour maximiser le développement économique

Les municipalités et MRC qui accueillent les projets gaziers souhaitent que leurs communautés profitent directement des retombées économiques. Pour plusieurs, il s'agit d'un facteur essentiel pour favoriser l'acceptabilité sociale, le bon voisinage et une cohabitation harmonieuse. Cette maximisation passe notamment par des redevances versées aux communautés d'accueil et par l'adoption de politiques d'achat local et de main-d'œuvre locale.

Les entreprises ont une responsabilité sociale et doivent verser une compensation juste pour les impacts de cette industrie sur le territoire d'implantation. Il s'agit d'une préoccupation maintes fois soulignée dans les mémoires des acteurs locaux. Les redevances ciblent deux groupes : les municipalités et les voisins. D'abord, les municipalités touchées par les inconvénients associés à l'industrie gazière veulent être dédommagées. Cette redevance pourrait être uniformisée et encadrée par le gouvernement du Québec avec une loi permettant de fixer une redevance aux municipalités selon certains critères comme la densité d'exploitation et les recettes. « Le ministère possède déjà une marge de manœuvre pour exiger soit de nouvelles redevances aux compagnies qui seraient redistribuées au milieu, ou de transférer une partie des redevances qu'il perçoit déjà au milieu » (Table des préfets et des élus de la couronne Sud, 2010, DM158). Ces redevances serviraient au développement et à la diversification des municipalités et, à cet égard, certains mémoires ont mentionné la création d'un fonds régional. À ces redevances s'ajouterait un montant financier pour les dommages causés sur les infrastructures municipales telles que spécifiées précédemment.

Les résidents et populations qui vivent à proximité des installations seront les plus touchés par les impacts. Mentionnons les inquiétudes, mainte fois évoquées, de la dévaluation foncière des propriétés situées à proximité des zones d'exploitation ou encore d'une augmentation des primes d'assurance due à l'intensification du risque. Cette dévaluation entraîne également une perte de revenus pour la municipalité. À l'heure actuelle, les propriétaires fonciers reçoivent un certain dédommagement pour la location d'une parcelle de terre par la compagnie gazière. Or, les propriétaires des terres n'habitent pas toujours à proximité : « dans la majorité des cas, aucun de ces propriétaires compensés n'habite près de ces puits et que par contre, les citoyens habitant vraiment à proximité n'ont droit à aucun dédommagement de la part de l'industrie, cette situation nous laisse très perplexes et nous croyons qu'il y aurait certainement un ajustement à faire » (Municipalité de Saint-David, 2010, DM17). Une compensation est donc souhaitée non seulement pour le propriétaire foncier, mais également pour les populations à proximité qui subissent également les impacts directs de l'industrie.

Processus de planification et mécanismes de participation

L'ajout d'une réglementation pour encadrer l'industrie du gaz de schiste et l'accentuation du rôle des milieux locaux dans la détermination des territoires compatibles avec les activités liées au gaz de schiste à travers leur expertise en matière de zonage et d'aménagement du territoire sont des préoccupations évoquées dans les parties précédentes et qui sont étroitement associées aux processus de planification. Des études réalisées dans le cadre de l'EES mentionnent également le rôle important du palier régional dans l'exercice de planification (CRGRNT, 2013a). « Le dossier du gaz de schiste constitue précisément le type de question sur lequel les Conférences régionales des élus (CRÉ) et leurs Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) devraient exercer leurs responsabilités de planification économique régionale, en tenant compte de la volonté des municipalités et autres acteurs économiques, sociaux et environnementaux de leurs régions » (DM178, 2010, p. 217) (Devault et Fortin, 2013, p. 76). Ces organisations régionales ont toutefois été démantelées depuis ce temps.

La mise en place de dispositifs de participation du public à diverses échelles territoriales et à différentes étapes afin d'inclure les intérêts des parties concernées joue également un rôle central, et ce, très tôt dans la démarche. Sur le terrain, les enjeux reliés à l'absence de mécanismes participatifs se sont clairement révélés avec l'amorce des activités liées au développement de la filière du gaz de schiste. Plusieurs acteurs et citoyens étaient à la recherche d'informations sur cette industrie méconnue au Québec. Les séances d'information qui ont été mises en place notamment par l'Association pétrolière et gazière du Québec visant à rassurer les citoyens inquiets des effets de l'industrie du gaz de schiste se sont révélées insuffisantes pour apaiser les

tensions et sont arrivées trop tardivement sans permettre un réel débat sur la pertinence et les conditions de mise en œuvre des projets (CRGRNT, 2013c). « Les tensions sont particulièrement fortes dans le cadre des rencontres publiques organisées par les entreprises, à tel point qu'il est impossible de construire un débat entre l'industrie et les citoyens. D'une part, en se positionnant comme juge et partie, l'industrie ne peut que rendre le dialogue impossible, tandis que le public exige la médiation d'un tiers garantissant un dialogue dans le dépassement des conflits d'intérêts » (Devault et Fortin, 2013).

Différents mécanismes de participation sont également évoqués dans les mémoires et font l'objet de recommandations dans les études réalisées dans le cadre de l'EES. Rappelons que l'implication des MRC et municipalités afin d'identifier des zones compatibles avec l'industrie intègre également un niveau minimal de participation publique en permettant aux citoyens de s'exprimer sur les activités gazières (CRGRNT, 2013c). La mise en place d'autres mécanismes de participation est également suggérée. Plusieurs mémoires expliquent que le transfert d'information entre les compagnies et les communautés est un élément essentiel qui impose de mettre en place des mécanismes pour planifier cette concertation. Des exemples sont mentionnés : mise en place par les industries de comités de relation avec les communautés; séances d'information publiques; tables d'information et d'échanges; rencontres personnalisées; portes ouvertes; site Internet objectif et interactif; en plus des moyens plus traditionnels (bulletins d'information; activités de presse; etc.). Mentionnons également la mise en place de consultations distinctes pour les communautés autochtones (Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, 2013, p. 35).

Parmi les projets québécois étudiés dans le cadre de ce rapport (Suroît, Cacouna, Pipeline Saint-Laurent, La Romaine et les éoliennes), seules les activités de développement du gaz de schiste n'ont pas été assujetties à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. Or, il s'agit d'une lacune selon des études réalisées dans le cadre de l'EES (Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, 2013, p. 31; Devault et Fortin, 2013). Avec cette procédure d'évaluation, l'entreprise aurait l'obligation de réaliser une étude environnementale pour le projet. S'il y a requête du public, des audiences publiques seraient organisées par le BAPE, un organisme indépendant, permettant un meilleur partage des connaissances sur les composantes et les impacts appréhendés du projet tout en identifiant les mesures à mettre en place en lien avec les composantes territoriales (CRGRNT, 2013c). L'industrie du gaz de schiste implique toutefois des défis particuliers, car certaines informations, dont la localisation précise des plates-formes, ne sont connues qu'une fois l'étape d'exploration complétée. Or, cette étape implique des forages parfois avec fracturation hydraulique. Des pistes sont identifiées en réponse à ce défi. L'évaluation pourrait être réalisée suite à l'élaboration de plans quinquennaux de développement par les entreprises (Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, 2013) ou encore par

l'entremise d'un mandat d'évaluation environnementale régionale avec des scénarios d'exploitation. Ce type d'évaluation permettrait également de s'attarder davantage aux impacts cumulatifs générés par le nombre de projets de gaz de schiste et de gazoducs sur le territoire, au rythme de développement ainsi qu'à la présence d'impacts sur le territoire émanant d'autres sources que le gaz de schiste (CRGRNT, 2013d). Néanmoins, les audiences publiques du BAPE recèlent également des limites importantes : « Si l'écoute sert de référence relationnelle entre les experts et les citoyens, trop peu de place est réservée pour le débat (encore moins pour la controverse). Surtout, l'inscription de ces mécanismes dans une séquence du processus de participation selon la formule 'décider-annoncer-défendre' ne permet pas de reconnaître pleinement les capacités d'agir et de décider des communautés locales et des citoyens » (Devault et Fortin, 2013).

Finalement, la mise en place d'un comité de suivi est une recommandation qui revient maintes fois dans les mémoires déposés au BAPE et les études réalisées dans le cadre de l'EES. Composés de divers acteurs du milieu aux compétences et expertises variées, le comité de suivi est vu comme un mécanisme de communication entre les différents acteurs qui permet d'assurer une certaine surveillance des activités et favorise la résolution des problématiques qui surviennent (CRGRNT, 2013d, Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, 2013, p. 35).

SECTION 3 - REVUE DE PRESSE SUR LES HYDROCARBURES ET L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Une revue de presse a été réalisée dans le but d'identifier les principaux facteurs d'acceptabilité sociale exprimés par différentes parties prenantes en lien avec les hydrocarbures au Québec. Cette revue de presse a été réalisée avec la base de données Euréka qui regroupe plus de 1 500 journaux (quotidiens et hebdomadaires) francophones et anglophones principalement du Canada, des États-Unis et d'Europe. Nous avons scruté les articles dans les périodiques canadiens-français : *La Presse*, *Le Devoir*, *Le Droit*, *Le Soleil*, *Le Journal de Montréal*, *L'Actualité*, *Les Affaires*, *PME*, etc. Les mots-clés *pétrole*, *gaz* et *hydrocarbure* ont été utilisés dans 375 069 documents. Afin d'affiner la recherche, nous avons croisé ces termes avec celui d'*acceptabilité sociale*. Ce croisement a permis de restreindre la recherche à 1 726 articles entre le 23 août 1991, première fois où les termes *pétrole* et *acceptabilité sociale* sont réunis, et le 1^{er} août 2015 (voir tableau 9)²². Mentionnons que dans les articles, le terme *hydrocarbure* est presque toujours accompagné des mots *pétrole* ou *gaz*, ce qui explique le peu d'articles dans cette catégorie, car ils ont déjà été identifiés dans les autres catégories.

Tableau 9 : Résultats de la revue de presse et mots-clés

Mots-clés	Date	Nombre
Pétrole et acceptabilité sociale :	du 23 août 1991 au 1 ^{er} août 2015	950 articles
Gaz et acceptabilité sociale (sans les termes pétrole) :	du 29 juin 2002 au 1 ^{er} août 2015	773 articles
Hydrocarbure et AS (sans les termes pétrole et gaz de schiste) :	29 juillet 2010 au 1 ^{er} août 2015	3 articles
	total	1 702 articles

L'ÉMERGENCE DU TERME *ACCEPTABILITÉ SOCIALE* EN LIEN AVEC LES HYDROCARBURES

La majorité des articles où le terme *acceptabilité sociale* était mentionné avec celui d'*hydrocarbures* (gaz, pétrole) ont été écrits dans les 5 dernières années (entre 2010 et 2015), ce qui témoigne du caractère plutôt récent du phénomène. Plusieurs projets liés aux hydrocarbures

²² Les articles répétitifs qui ont été diffusés dans plusieurs journaux ont été comptabilisés une seule fois et ceux non liés au sujet ont été écartés.

sont également apparus ces dernières années alors qu'ils avaient été relativement absents au Québec dans le passé. Seulement 1,7 % des articles ont été écrits avant 2010. C'est dans un article publié par *La Presse* en 1991 que l'on mentionne pour la première fois les termes *pétrole* et *gaz* en lien avec l'acceptabilité sociale (Van de Walle, 1991). L'article traite des conclusions défavorables du rapport du BAPE au projet Soligaz à Varennes car le niveau de risques des gépelières (navire-citerne qui transporte des gaz de pétrole liquéfiés) dans le fleuve est jugé inacceptable. Le gouvernement décidera alors de former un groupe-conseil dont l'objectif sera de « formuler une opinion quant à l'acceptabilité sociale du projet, vue dans la perspective de la sécurité publique ». Déjà à cette époque, le gouvernement utilise ce terme.

Ce n'est par la suite qu'en 2003 qu'on évoque à nouveau l'acceptabilité sociale en lien avec les hydrocarbures dans une lettre adressée au premier ministre de l'époque et signée par une cinquantaine de membres de la communauté scientifique et des groupes environnementaux, représentants de l'industrie de la pêche et de l'écotourisme, membres des Premières Nations, artistes et citoyens. Le titre de la lettre est éloquent : « L'exploitation pétrolière menace le Saint-Laurent » (Michaud, 2003, p. A16). L'article dénonce les levés sismiques qui seront effectués dans le fleuve suite à l'association d'Hydro-Québec avec l'industrie pétrolière ainsi que les puits exploratoires qui seront creusés à proximité des Îles-de-la-Madeleine engendrant des impacts sociaux, économiques et environnementaux. L'article évoque la contradiction de cette activité avec la vision du développement énergétique au Québec.

« Si rien n'est fait rapidement, le Québec tournera le dos à la modernité. Le Québec s'est taillé une place enviable parmi les pays industrialisés. Sans être irréprochable, notre bilan énergétique est enviable, et cette position nous la devons essentiellement à l'hydroélectricité, une ressource renouvelable. La suite logique de cette aventure ne serait-elle pas de miser sur la réduction de notre consommation énergétique et sur le développement des sources d'énergie renouvelable, comme l'énergie éolienne et solaire. Si rien n'est fait rapidement, le Québec manquera à son engagement récent mis de l'avant dans la Politique nationale de l'eau. Ce projet est parfaitement incompatible avec "la vision de développement durable dans laquelle la récente Politique nationale de l'eau vient d'être adoptée » (Michaud, 2003, p. A16).

Même si l'utilisation du terme *acceptabilité sociale* est relativement nouvelle, l'opposition aux projets énergétiques est beaucoup plus ancienne comme en témoigne un article de 1977. On y critique la justification des projets énergétiques sans toutefois mentionner le terme *acceptabilité sociale* : « ...Qu'on me dise que nous investissons plus de 15 milliards pour doubler la capacité de l'Hydro d'ici 1985 aux fins, par exemple, de promouvoir le chauffage électrique et de réduire d'autant notre dépendance du pétrole importé, soit; mais s'il s'agit de perpétuer et d'encourager l'utilisation énergétique actuelle, je ne marche plus. Car celle-ci est fondée sur un système anti-

économique insoutenable dans le temps » (Joron, 1977). Même si le terme *acceptabilité sociale* n'était pas utilisé à l'époque, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y avait pas d'opposition.

L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE POUR EXPLIQUER LA CONTROVERSE DES PROJETS ÉNERGÉTIQUES ET LES DIFFÉRENTS POINTS DE VUE

Le concept d'acceptabilité sociale en lien avec les hydrocarbures est souvent utilisé dans les articles pour relater l'opinion de différents acteurs (citoyens, municipalités, entreprises et gouvernement) et informer sur les actions des mouvements d'opposition. Les projets qui suscitent la controverse font l'objet d'une plus grande couverture médiatique. L'acceptabilité sociale a ainsi été mobilisée dans des articles entre 2004 et 2007 afin d'expliquer la controverse entourant le projet du port méthanier Rabaska. Outre les impacts économiques et environnementaux, la justification du projet est également souvent décriée. « La levée de boucliers contre le projet de port méthanier Rabaska, à Lévis, pourrait être perçue comme une autre manifestation du phénomène "pas dans ma cour", mais elle démontre surtout que la nécessité énergétique de ce projet pour le Québec n'a pas été prouvée. [...] Les opposants de la région de Lévis se demandent avec raison à qui ce projet profitera et pourquoi on veut le leur imposer » (Dufresne, 2007, p. 12).

À partir de 2011, le gaz de schiste fait également l'objet de plusieurs articles qui mentionnent le terme *acceptabilité sociale* afin d'exposer les différentes préoccupations. Le moratoire réclamé par différents acteurs, les conclusions de la commission d'enquête du BAPE sur le gaz de schiste et quelques constats tirés des études des EES feront également l'objet d'articles afin d'informer les lecteurs sur ce dossier.

Plus récemment, les dossiers relevant des projets d'oléoduc font également l'objet d'une importante couverture médiatique en lien avec l'acceptabilité sociale. Les articles relatent les actions des mouvements d'opposition et l'opinion de différents acteurs, dont les entreprises et le gouvernement.

Différentes conceptions de l'acceptabilité sociale

Les articles de presse relatent les arguments des différents acteurs en termes d'acceptabilité sociale. La revue de presse contribue ainsi à mettre en lumière les différentes conceptions de ce terme. Pour simplifier, nous avons synthétisé ces conceptions de l'acceptabilité sociale pour la population, les entreprises, les élus municipaux et les gouvernements. Certaines différences entre ces conceptions apparaissent.

La population et divers acteurs : mesurer l'acceptabilité sociale afin de déterminer la mise en place ou non du projet

Pour plusieurs citoyens et acteurs, les groupes environnementaux notamment, l'acceptabilité sociale sert en quelque sorte à sonder l'opinion du public afin de déterminer si le projet doit aller de l'avant, et si oui, d'identifier les conditions à mettre en place. L'acceptabilité sociale est vue comme un processus qui permet d'évaluer le projet sur la base d'enquêtes scientifiques et indépendantes et par un processus de consultation publique afin de déterminer avec la population la « légitimité » du projet. Le processus qui sous-tend l'acceptabilité sociale permet donc aux communautés de s'informer sur le projet, mais aussi de participer au processus décisionnel en se prononçant sur sa pertinence. Dans cette conception, l'acceptabilité sociale est associée à la gouvernance et à la participation. Cette définition de l'acceptabilité sociale rejoint également plusieurs définitions et composantes sur lesquelles s'appuie notre cadre théorique au chapitre 1. Les différents arguments énoncés dans la revue de presse sont représentatifs de l'analyse des différents cas présentés précédemment. On y retrouve des arguments économiques, environnementaux et plusieurs facteurs liés aux modes de gouvernance et aux processus participatifs.

Grandes entreprises : identifier les conditions de mise en œuvre des projets de concert avec les populations

Pour le secteur privé, l'acceptabilité sociale est également étroitement liée à la participation et à l'idée que les conditions de mise en œuvre des projets doivent être réalisées en collaboration avec la population. Or, l'entreprise ne remet pas en cause son projet, mais visera plutôt à obtenir l'acceptabilité de la population en répondant à des demandes qui permettent une meilleure insertion du projet dans le milieu. Il s'agit là d'une différenciation majeure avec la première conception qui s'inscrit davantage en amont où le projet peut être remis en question. À cet égard, rappelons que Batellier (2012) fait une nette distinction entre le concept « d'acceptabilité sociale », qui permet de remettre en question les raisons (pourquoi) du projet en amont, et celui « d'acceptation sociale » qui évacue cette étape pour se concentrer sur le comment en aval de la décision. Le terme *acceptabilité sociale* est également de plus en plus utilisé par les acteurs privés. Dans la revue *Marketwire*, par exemple, la compagnie Questerre Energy Corporation fait état de son bilan financier et de ses résultats d'exploitation préliminaires pour 2010. L'entreprise évoque un retard dans ses projets avec le Québec en mentionnant notamment que « l'établissement de nouvelles mesures législatives sur les hydrocarbures, de l'acceptabilité sociale et d'un secteur local de services a retardé d'une année la commercialisation des schistes d'Utica » (Marketwire, 2011). Lors de la troisième journée du Congrès mondial de l'énergie en 2010, le thème de

l'acceptabilité sociale y était à l'honneur, signe que le concept est préoccupant pour les entreprises. Dans la documentation fournie aux participants à l'évènement, l'acceptabilité sociale est définie comme suit :

« La durabilité et l'acceptabilité sont maintenant des conditions préalables requises pour établir une stratégie d'approvisionnement d'énergie à long terme pour notre planète. En fait, toute stratégie d'énergie viable doit maintenant comprendre des évaluations et des plans complets pour gérer les impacts environnementaux ou sociaux. Elle doit aussi être établie en collaboration avec la population, et accorder la priorité aux systèmes et technologies les plus efficaces. Élaborer des politiques et des pratiques énergétiques efficaces et renouvelables est un travail complexe qui commande la participation de plusieurs parties » (Haroun, 2010, p. i5).

L'acceptabilité sociale y est donc vue à partir de la mise en place de bonnes pratiques qui s'appuient sur la documentation des impacts sociaux et environnementaux, les principes du développement durable, l'importance de l'information, et la concertation de différents acteurs, dont la population. Cette compréhension de l'acceptabilité sociale partage plusieurs similitudes avec les concepts anglo-saxons de *social licence to operate* et *community engagement* présentés au chapitre 1 de cette étude (voir le volume I).

Les élus locaux : appropriation de l'acceptabilité sociale en fonction du rôle des municipalités

Les élus locaux sont parmi les principaux acteurs dont l'opinion sur les projets énergétiques est scrutée dans la revue de presse en lien avec l'acceptabilité sociale. Les préoccupations des municipalités sont souvent en lien avec leur rôle, que ce soit pour la préservation des ressources en eau potable, de la nappe phréatique ou la participation au plan d'intervention d'urgence. Les conditions de sécurité des projets sont également importantes : « La Ville de Montréal se réjouit des impacts économiques positifs de l'arrivée de pétrole albertain sur son territoire, mais elle doute de la capacité de la pétrolière Enbridge d'intervenir en cas de déversement le long du pipeline qui doit permettre d'amener ici 300 000 barils de brut chaque jour » (Shields, 2013, p. A3).

Le fait que pour les projets de développement des hydrocarbures, la Loi sur les mines a préséance sur la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, discréditant les plans d'aménagement et de développement et la réglementation municipale, est également dénoncé dans plusieurs articles. « On peut zoner pour des commerces, des maisons, des carrières et même des mines, mais pas pour les hydrocarbures » explique le maire de Gaspé. « Avec «un zonage approprié», il

n'y aurait pas de problèmes d'acceptabilité sociale à Haldimand, où Pétrolia a foré à 350 mètres de maisons, illustre-t-il » (Gélinas, 2015). D'ailleurs, le conflit opposant la municipalité de Gaspé à Pétrolia suite à l'adoption d'un règlement municipal sur la protection des sources d'eau potable et puits artésiens et de surface venant interdire le forage dans les lieux choisis par l'entreprise a été fortement médiatisé. Mentionnons également que tout récemment, en mai 2015, la municipalité de Gaspé adoptait selon les paroles du maire M. Côté « une résolution qui exige la tenue d'une étude *exhaustive et indépendante* sous l'égide du BAPE. [...] La municipalité, dont le territoire est directement visé par un projet très avancé d'exploration, estime que cette évaluation devrait être lancée avant tout nouveau forage. Selon M. Côté, cette demande formelle de Gaspé fait l'objet d'un *consensus* dans la région, et ce, tant du côté des opposants que des partisans des projets de la pétrolière » (Shields, 2015).

Les municipalités sont également très sensibles aux retombées économiques comme le révèlent plusieurs articles et certains n'hésitent pas à se prononcer en faveur du projet rapidement afin de faire bénéficier l'économie locale des avantages et bénéfices du projet. Les prises de position des maires avant la fin du processus d'évaluation et d'approbation des projets sont toutefois dénoncées dans certains articles et lettres d'opinion (Saint-Pierre, 2007; Sénéchal, 2006).

Compte tenu de leur rôle en tant que représentants de la population, les maires appuient également souvent leur opinion sur celle de la majorité de leurs citoyens. Certaines municipalités, par exemple, s'opposent à certains projets comme l'oléoduc Énergie-Est (Bussièrès, 2015, p. 30). Le cas du gaz de schiste est éloquent, l'opinion des élus municipaux étant souvent rapportée dans la presse : « sans parler d'un moratoire, le président de la FMQ estime "qu'un temps de réflexion, un temps d'arrêt est nécessaire" pour répondre aux interrogations de la population » (Pelchat, 2010, p. 22). Afin de sonder l'opinion de leurs citoyens, certaines municipalités ont recours à un référendum sur la question. C'est le cas de Cacouna, vu précédemment dans ce rapport, mais aussi dans le cas de Beaumont où 72 % de la population s'est prononcée contre le projet du port méthanier Rabaska. Suite à ce résultat, le conseil municipal a adopté une résolution qui confirme son opposition au projet et une demande de retrait du promoteur (Saint-Pierre, 2004, p. A1).

La visibilité des élus locaux dans la presse concernant les dossiers liés aux hydrocarbures révèle également qu'ils ne veulent plus être écartés du processus décisionnel comme en témoignent les propos du président de la FQM dans le dossier du gaz de schiste : « Bernard Généreux a été très clair sur cette question, comme sur plusieurs autres, dans un discours dense, livré avec fermeté : "nous ne voulons plus être des spectateurs, a-t-il prévenu à l'intention de Jean Charest. Les municipalités et les MRC entendent être au cœur des décisions et il faudra prendre le temps nécessaire pour obtenir l'acceptabilité sociale des projets » (Samson, 2010, p. 22). S'ils veulent être impliqués notamment en lien avec les rôles et fonctions exercées par la municipalité, les maires relient toutefois le processus décisionnel lié à la justification et l'encadrement des

hydrocarbures à l'échelle nationale avec un débat public. À ce sujet, le mémoire déposé par les élus de la MRC et de la ville de Bécancour lors des dernières audiences publiques du BAPE sur les gaz de schiste en 2014 et qui a fait l'objet de plusieurs articles de presse est éloquent :

« Nous croyons que la politique énergétique et l'exploitation des ressources est d'abord une affaire d'état et non municipale. C'est ridicule de traiter ça à la pièce », a lancé lundi soir le maire Jean-Guy Dubois lors de la séance régulière. Tous les élus ont d'ailleurs adopté à l'unanimité un mémoire déposé sur le sujet et dans lequel ils se disent disposés à envisager des projets sur leur territoire s'il y avait création d'un organisme d'état. Celui-ci devrait alors avoir pour mandat de proposer une politique globale en matière d'approvisionnement énergétique et, conséquemment, en regard de l'exploitation du pétrole québécois. « Son mandat consisterait également à établir les paramètres de partage des retombées et de proposer aux MRC des plans d'exploitation qui devraient recevoir l'aval des citoyens », lit-on dans le document » (Rochette, 2014, p. 2).

Acceptabilité sociale : un terme utilisé fréquemment par le gouvernement du Québec et les partis politiques

Plusieurs articles qui évoquent le terme d'acceptabilité sociale visent à informer le public des différentes décisions du gouvernement dans les dossiers liés aux hydrocarbures. L'acceptabilité sociale est un terme employé fréquemment par le milieu politique, tous partis confondus, comme en témoignent plusieurs articles qui relatent les propos et actions des dirigeants politiques et les partis d'opposition concernant les hydrocarbures. Ces derniers évoquent souvent l'acceptabilité sociale comme une condition pour aller de l'avant dans un projet énergétique, que ce soit pour les projets éoliens ou les hydrocarbures. En 2008, le premier ministre de l'époque a employé le terme acceptabilité sociale pour lancer les débats sur la construction de 15 parcs d'éoliennes envisagés dans diverses régions du Québec : « En conférence de presse, le premier ministre a insisté sur le fait que "l'acceptabilité sociale" représente une "condition essentielle" à remplir. Cependant, a-t-il aussitôt enchaîné, "l'acceptabilité sociale ne signifie pas l'unanimité" » (Corbeil, 2008, p. 2). Même constat du côté de l'exploitation des hydrocarbures à l'île d'Anticosti où l'acceptabilité sociale du projet est invoquée comme une condition essentielle. « Prenant la parole, hier, devant les membres de l'Association des économistes québécois réunis en congrès à Québec, M. Marceau a indiqué que le développement de cette ressource verra le jour que s'il y a acceptabilité sociale de l'enjeu » (Tremblay, 2013, p. 35).

L'acceptabilité sociale est également mobilisée comme un argument électoral. Selon les représentants, l'acceptabilité sociale est comprise différemment, utilisée parfois dans la conception de l'entreprise, d'autres fois comme la population. Néanmoins, les représentants des gouvernements ont souvent des préjugés favorables envers les projets énergétiques incluant

l'exploitation des hydrocarbures, et ce, avant même d'avoir examiné les impacts et tenues des audiences publiques. Il s'agit du moins d'une prise de position souvent dénoncée par différents acteurs dans la presse et dans les mémoires. « La question de l'exploitation pétrolière sera un des enjeux brûlants de l'année 2014. Le gouvernement actuel a déjà indiqué son appui à ce projet. Les deux principaux partis d'opposition sont d'accord. L'État n'est pas neutre » (Venne, 2014, p. 4). Mais l'inverse est aussi vrai, des articles de presse relatent l'opinion des acteurs économiques qui déplorent le manque de position ferme du gouvernement pour appuyer les projets énergétiques.

Conclusion : acceptabilité sociale et gouvernance

Outre les arguments liés à la nature du projet, l'acceptabilité sociale est souvent associée dans plusieurs articles à la mise en place d'un débat public, à un processus de participation public et à une évaluation des impacts afin de s'informer, mais également de se prononcer sur le projet. Si bien que l'acceptabilité sociale est parfois synonyme de consultation. La recherche d'informations autres que celles qui proviennent des experts des compagnies est souvent évoquée.

L'importance de consulter les citoyens résidant à proximité des projets projetés est maintes fois soulignée comme un facteur à considérer pour l'acceptabilité sociale, qui ne se limite pas à un seul sondage d'opinions. À cet égard, l'acceptabilité sociale est souvent associée dans la revue de presse au point de vue des milieux d'accueil. Or, cette revue de presse vient également révéler que ces mêmes projets font l'objet d'opposition et d'une couverture médiatique à travers le Québec, révélant du même coup que l'acceptabilité sociale ne se confine pas toujours uniquement à l'échelle locale.

SECTION 4 - LA COMMISSION SUR LES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES DU QUÉBEC

En 2013, le gouvernement répondait aux demandes répétées des acteurs avec la mise en place d'une consultation publique en matière de développement énergétique afin de réfléchir collectivement aux enjeux énergétiques et de définir la vision et les objectifs qui s'inscriront dans la future politique énergétique pour le Québec. Afin d'assurer une meilleure neutralité au processus de consultation, le MRN a mandaté une commission indépendante. La commission a ainsi tenu 47 séances publiques de consultation réparties dans 15 régions du Québec entre le 4 septembre et le 11 octobre 2013. Elle a reçu 460 mémoires dont 230 de citoyens, 165 d'organisations et 65 d'entreprises en plus des échanges et des commentaires recueillis lors de ces séances et par l'entremise du blogue de consultation sur Internet (MRN, 2014). Afin d'alimenter les réflexions et les questionnements générés par les consultations publiques, les commissaires ont consulté par la suite différents experts. Des études, notamment sur les expériences étrangères, sont venues alimenter également la réflexion.

Le rapport synthèse (MRN, 2014) déposé suite à l'exercice de consultation propose un cadre arrimé de plusieurs recommandations et orientations pour la prochaine politique énergétique. Les conclusions du rapport s'appuient à la fois sur la consultation publique et sur des travaux d'experts qui ont orienté leurs analyses sur des critères économiques, environnementaux, sociaux tout en prenant en compte les enjeux d'approvisionnement. Les hydrocarbures ont été au cœur de plusieurs échanges et font l'objet d'une partie spécifique dans le rapport de consultation tout en étant également traités de façon transversale, notamment dans la partie sur la gouvernance. Les constats et réflexions issus du rapport apportent également une meilleure compréhension des enjeux énergétiques du Québec et du contexte des hydrocarbures. Nous amorçons d'ailleurs cette partie en identifiant les principaux constats et orientations sur lesquels s'appuie la consultation publique. Nous résumons par la suite les enjeux et facteurs d'acceptabilité sociale identifiés lors de la consultation à la lumière du présent mandat sur les hydrocarbures. Les recommandations de la commission en lien avec les hydrocarbures sont également synthétisées, car elles font office de pistes d'amélioration dans les pratiques.

UN DOCUMENT DE CONSULTATION SUR LE PORTRAIT ÉNERGÉTIQUE DU QUÉBEC ET LES OBJECTIFS DE LA NOUVELLE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

Afin d'orienter la réflexion, un document de consultation qui dresse un état de la situation tout en identifiant les principaux objectifs de la nouvelle politique énergétique a été diffusé auprès du

public²³. Sans en faire une synthèse exhaustive, relevons quelques éléments tirés de ce document qui contribue à mieux comprendre les enjeux du Québec et les objectifs de la démarche. Le contexte spécifique du Québec en matière d'énergie y est décrit. La province se distingue ainsi du reste de l'Amérique du Nord avec une production énergétique principalement axée sur l'hydroélectricité « [a]lors que partout ailleurs, l'électricité est produite à partir d'hydrocarbures fossiles ou de nucléaire » (MRN, 2013, p. 106). Dans ce document de consultation, trois principaux constats sont invoqués pour justifier la révision de la politique énergétique. Ils sont étroitement liés aux hydrocarbures :

- D'abord, la réduction des émissions de gaz à effet de serre est devenue une priorité au Québec.
- Ensuite, depuis 10 ans, les États-Unis ont acquis une plus grande autonomie énergétique avec l'exploitation, notamment, des gaz de schiste. Le Québec se retrouve alors avec un surplus d'électricité qu'il vend au rabais.
- Le Québec ne produit aucun hydrocarbure alors qu'il en importe pour plus de 15 milliards \$ annuellement, ce qui représente plus de la moitié (53 %) de l'énergie consommée.

En s'appuyant sur ces constats, la future politique énergétique vise six principaux objectifs (voir encadré 5), dont le cinquième, qui vise à « explorer et exploiter de façon responsable les réserves d'hydrocarbures du territoire et valoriser cette ressource afin d'enrichir tous les Québécois », est directement lié à notre objet d'étude et, dans une moindre mesure, le sixième également qui préconise la diversité et la sécurité des approvisionnements énergétiques au Québec. C'est sur cette base que les consultations publiques ont été réalisées.

²³ Ministère des Ressources naturelles (2013). *Commission sur les enjeux énergétiques du Québec 2013, De la réduction des gaz à effet de serre à l'indépendance énergétique du Québec. Document de consultation.* Gouvernement du Québec, 83 p. <http://www.politiqueenergetique.gouv.qc.ca/documentation/>

Encadré 5 : Les 6 objectifs stratégiques de la future politique énergétique

1. Réduire les émissions de gaz à effet de serre;
2. Utiliser les surplus d'électricité pour accentuer l'électrification des transports et développer l'industrie;
3. Favoriser l'efficacité énergétique dans tous les secteurs et pour toutes les sources d'énergie pour le développement des régions;
4. Miser sur la production d'énergies renouvelables (hydroélectricité et éolien) et développer les énergies renouvelables émergentes (hydrolienne, solaire passif, géothermique, etc.) en favorisant le développement et l'innovation;
5. **Explorer et exploiter de façon responsable les réserves d'hydrocarbures du territoire et valoriser cette ressource afin d'enrichir tous les Québécois;**
6. **Assurer à long terme la sécurité et la diversité des approvisionnements énergétiques du Québec ».**

MRN, 2013

LES HYDROCARBURES ET L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

L'exploration et l'exploitation des hydrocarbures est le seul objectif parmi les six présentés dans l'encadré précédent à avoir suscité une forte opposition lors de la consultation publique. « La question la plus souvent abordée devant la Commission, et de loin la plus controversée, a été celle de l'exploration et de l'exploitation des ressources en hydrocarbures fossiles provenant du sous-sol québécois » (MRN, 2014, p. 166). Parmi les opinions émises sur cette question, 128 sont contre l'exploitation des hydrocarbures en sol québécois, 50 préconisent la prudence avec la mise en place de conditions efficaces si on décidait d'aller de l'avant, 21 recommandations sont plutôt en accord avec l'exploitation alors que 6 autres invoquent le principe de précaution en attendant des études plus poussées sur la question.

Parmi les opinions recueillies lors des consultations sur la politique énergétique, certains participants ont évoqué les dossiers du transport du pétrole par oléoduc au Québec. Ces projets ont également suscité davantage d'interventions défavorables, toutefois de façon moins prononcée : 27 acteurs ont fait des recommandations contre le projet d'inversion de l'oléoduc d'Enbridge comparativement à 17 recommandations en faveur, alors que 22 intervenants se sont positionnés contre le projet d'oléoduc Énergie Est de Transcanada (qui venait tout juste d'être annoncé lors des consultations) comparativement à 14 qui approuvent sa mise en œuvre. « La Commission constate que les milieux d'affaires sont généralement favorables à l'importation de

pétrole de l’Ouest alors que les milieux écologiques s’y opposent » (*ibid.*, p. 162). Ajoutons que le transport du gaz naturel est moins polémique que celui du pétrole.

Le rapport de la commission mentionne les facteurs invoqués par les participants pour s’opposer à l’exploration et l’exploitation des hydrocarbures²⁴. Nous les regroupons ici en 5 principales catégories.

Les impacts environnementaux sont mentionnés dans le rapport comme l’un des principaux facteurs invoqués par les opposants à l’exploitation des hydrocarbures. Les risques de déversements, la contamination des sources aquifères et des cours d’eau ainsi que le bruit et d’autres nuisances sont mentionnés. « L’exploitation du pétrole en Gaspésie, explique-t-on dans le rapport, est très mal perçue par de nombreux intervenants qui s’y opposent essentiellement pour des raisons environnementales » (*ibid.*, p. 171). Plusieurs s’opposent également à l’exploitation dans le golfe Saint-Laurent. Certains participants soulignent les contradictions entre les orientations préconisées et les projets de développement des hydrocarbures. Par exemple, « certains intervenants à la Commission ont affirmé qu’il serait hypocrite pour le Québec de clamer une politique de réduction des émissions de GES tout en achetant du pétrole provenant de sables bitumineux. C’est pourquoi une quinzaine d’entre eux proposent au gouvernement de mener des évaluations sur les impacts environnementaux, sociaux et économiques du transport des hydrocarbures mais aussi des différentes sources d’approvisionnement en termes d’émission de GES » (*ibid.*, p. 162). Certains participants montrent toutefois une certaine ouverture si des mesures efficaces de sécurité étaient en place alors que d’autres mentionnent « qu’aucune garantie n’est possible en la matière » (*ibid.*, p. 166). Parmi les conditions à mettre en place, des participants mentionnent l’importance que les entreprises soient tenues responsables de leurs actes avec la mise en place de mesures de sécurité et des garanties.

Des participants mentionnent des lacunes concernant l’encadrement de cette industrie et la réglementation et 35 intervenants indiquent l’importance de mettre en place un cadre légal et réglementaire juridique afin d’encadrer l’exploration et l’exploitation des hydrocarbures, et ce même si le moratoire se poursuit. « Le cadre juridique doit notamment définir les mécanismes d’allocation des permis d’exploitation et d’exploration, l’encadrement environnemental, la structure de gestion des projets, et la répartition des revenus provenant de l’exploitation » indique le rapport (*ibid.*, p. 167). Une dizaine de mémoires évoquent le modèle de la Norvège afin d’inspirer le Québec vers l’adoption d’une approche gouvernementale interventionniste. « Les intervenants privilégient globalement une approche proactive de la part du gouvernement en

²⁴ Cette partie s’appuie principalement sur l’annexe 3 intitulée « reflet des propositions présentées à la Commission ». Nous avons également intégré les parties dans les différentes sections qui évoquaient l’opinion publique.

regard du contrôle des infrastructures de production d'énergie. Ils estiment que ce contrôle est essentiel pour veiller à la sécurité des activités et pour maximiser les retombées économiques » (*ibid.*, p. 168). Le fait que la production d'hydrocarbures doit servir avant tout aux besoins des Québécois avant le marché de l'exportation est également un facteur d'importance discuté dans les interventions. L'importance de mettre en place un régime de redevances ou de compensations pour les collectivités locales a également été mentionnée.

Les municipalités déplorent le fait qu'elles soient écartées du modèle de gouvernance encadrant les activités liées aux hydrocarbures, et ce, malgré leur rôle majeur dans l'aménagement et la sécurité du territoire. La transparence et la fiabilité de l'information font aussi partie des demandes adressées par la population et les organisations : « L'Île d'Anticosti ne s'y oppose pas d'emblée mais elle [la municipalité] déplore que les élus et la population ne disposent pas du soutien requis pour comprendre les enjeux et pour se prononcer en toute connaissance de cause » (*ibid.*, p. 170).

La mise en place de mécanismes qui permettent aux citoyens et aux organisations de s'informer et de participer aux décisions a été maintes fois mentionnée lors des consultations. « Dans toutes les recommandations portant sur la gouvernance de l'énergie au Québec, ce fut d'ailleurs le sujet le plus discuté avec une quarantaine de propositions portant sur l'amélioration de la consultation et de la participation des citoyens et des communautés directement intéressées aux décisions dans le domaine de l'énergie » (*ibid.*, p. 202).

Finalement, de façon plus générale, la réduction de la consommation des énergies fossiles est la proposition qui a généré le plus grand intérêt. Les principales recommandations de la Commission s'appuient d'ailleurs sur cette proposition qui a suscité une forte adhésion des participants.

LES RECOMMANDATIONS DANS LE RAPPORT EN LIEN AVEC LES HYDROCARBURES

Le rapport de la Commission propose un changement majeur dans le modèle en place avec une politique énergétique avant-gardiste qui s'appuie sur la maîtrise de l'énergie, ce qui implique une utilisation optimale de l'énergie produite au Québec, principalement électrique, et une réduction de l'utilisation des hydrocarbures. Le rapport recommande d'adopter des cibles concrètes soit la réduction de 75 % de l'utilisation des hydrocarbures fossiles d'ici 2050 avec une cible intermédiaire fixée à 20 % d'ici 2025.

Diverses mesures sont proposées pour atteindre ces objectifs :

- Remplacer l'utilisation du mazout et du diesel dans le secteur industriel par l'électricité, la biomasse et si cela n'est pas possible, par le gaz naturel.

- Mettre en place des mesures incitatives afin d'améliorer la performance énergétique des bâtiments.
- Le secteur du transport, dépendant à 99,2 % du pétrole au Québec, fait également l'objet de recommandations dans une vision à long terme. Le rapport convient que « dans ce secteur d'activité, il est irréaliste d'espérer en diminuer la consommation de manière importante à court terme » (*ibid.*, p. 27). La réduction est plutôt envisagée par la mise en place de mesures et la valorisation de bonnes pratiques soutenant le transport collectif dans les grandes agglomérations, la valorisation de l'électrification des transports, et des mesures touchant l'aménagement du territoire afin de réduire l'étalement urbain et de densifier l'occupation du territoire.

Dans cette optique, le rapport formule plusieurs recommandations en lien avec les hydrocarbures, thème qui fait l'objet de sections spécifiques dans le rapport, mais qui apparaît également de façon transversale dans d'autres sections, notamment celle axée sur la gouvernance.

Même si la forte dépendance à l'égard des énergies fossiles était présentée comme un enjeu majeur au Québec, qui importe à grands frais pétrole et gaz, la consultation publique a démontré que les conditions, dont l'acceptabilité sociale, ne sont pas en place au Québec pour exploiter les hydrocarbures. Cette conclusion s'appuie sur la consultation publique, mais également, comme l'expliquent les commissaires dans le rapport, sur différents critères d'analyse économique, environnementale et sociale. « L'acceptabilité sociale, explique-t-on, n'est définitivement pas au rendez-vous pour ce qui est de l'exploitation des hydrocarbures fossiles, et aucune décision en ce sens ne peut d'ailleurs être prise en l'absence d'information solide sur l'importance des ressources exploitables et sur les impacts environnementaux » (*ibid.*, p. 211). La vision collective préconisée dans la consultation prend principalement appui sur la valorisation d'alternatives, la réduction de la consommation des énergies fossiles étant celle ayant généré le plus grand nombre de propositions. Le constat est similaire pour les gaz de schiste : « Dans le contexte nord-américain, la Commission conclut que l'exploitation du gaz de schiste québécois ne changerait rien à la sécurité d'approvisionnement à court et à moyen terme puisque l'abondance actuelle du gaz naturel en Amérique du Nord se traduira vraisemblablement par une grande disponibilité et des prix peu élevés pour plusieurs années à venir » (*ibid.*, p. 149). L'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste étant toutefois en cours lors du dépôt du rapport, la Commission s'en est tenue à cette évaluation sur le bilan énergétique du Québec.

L'adoption d'une Loi sur les hydrocarbures

Le rapport recommande néanmoins l'adoption d'une Loi sur les hydrocarbures s'inspirant des principes du développement durable et des meilleures pratiques. Différentes raisons sont invoquées dans le rapport afin de justifier l'importance d'adopter cette Loi :

- Le pétrole (utilisé principalement pour le transport) et dans une moindre mesure le gaz sont l'une des principales sources de consommation énergétique des Québécois, et ce, pour plusieurs décennies à venir, ce qui vient justifier l'importance d'assurer leur disponibilité et d'encadrer les activités dans ce domaine dès maintenant.
- On mentionne qu'advenant des changements dans l'avenir, il faut mettre en place un modèle qui favorisera un meilleur processus décisionnel pour développer ou non les hydrocarbures. « Il est donc important d'être prêt advenant des changements importants afin d'éviter une répétition des cafouillages ayant entouré les tentatives d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste » (*ibid.*, p. 167).
- La particularité du gaz de schiste situé sur un territoire densément peuplé et à vocation agricole nécessite également « d'entreprendre immédiatement la définition d'un modèle global d'exploitation des hydrocarbures qui puisse encadrer l'ensemble de l'exploration et de l'exploitation de ces ressources » (*ibid.*, p. 171).
- Puisque le Québec exerce une juridiction partagée sur le golfe du Saint-Laurent, la Commission recommande que le gouvernement du Québec entreprenne sans délai des discussions avec les autres provinces riveraines et le gouvernement fédéral afin de mettre en place un cadre coordonné d'évaluation environnementale, de consultation et de développement des ressources en hydrocarbures qui s'y trouvent.
- Les activités d'exploration ne sont pas écartées par la Commission. À propos des ressources de l'île d'Anticosti, la commission estime qu'« il pourrait être judicieux de poursuivre l'exploration afin de mieux circonscrire la ressource et d'optimiser, s'il y a lieu, les techniques d'extraction applicables » (*ibid.*, p. 171).

Synthèse des recommandations de la Commission en lien avec les hydrocarbures, la gouvernance et l'aménagement du territoire

La Commission formule diverses recommandations dans son rapport afin d'orienter la Loi sur les hydrocarbures. Ces recommandations sont étroitement liées aux pistes d'amélioration à adopter dans les pratiques du gouvernement. Nous avons retenu celles liées aux hydrocarbures, à la gouvernance et à l'aménagement du territoire.

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles est identifié par les commissaires comme l'organisation sur laquelle doit reposer l'adoption de la Loi sur les hydrocarbures, l'établissement des objectifs énergétiques, la planification, l'encadrement, la réglementation des différentes filières d'approvisionnement des hydrocarbures et le soutien à la recherche et développement. Une équipe de fonctionnaires doit être outillée afin de développer une expertise dans le domaine. Cet encadrement exige également une coordination et une concertation entre l'ensemble des organisations qui sont reliées aux dossiers des hydrocarbures. Certains mandats, dont celui de l'apport d'informations scientifiques, devraient aussi être confiés à d'autres organisations.

Néanmoins, dans l'optique d'une éventuelle exploitation des hydrocarbures, la Commission suggère la création d'une société d'État responsable d'encadrer la ressource et d'assurer de plus grandes retombées économiques collectives, en plus des taxes et des redevances perçues. Le modèle de développement mixte norvégien est cité en exemple (voir le chapitre 3 du volume I, qui présente une étude de cas de la Norvège) bien que la Commission estime que cette question doit faire l'objet d'un débat public. Une société d'État implique que « tout projet d'exploitation devrait obligatoirement être réalisé en partenariat avec cette société d'État qui devrait en posséder un contrôle majoritaire » (*ibid.*, p. 168). À cet effet, les mécanismes de redevances et de compensations doivent être orientés avant tout afin que les Québécois bénéficient des retombées dans un souci de répartition équitable des richesses sur le territoire.

L'encadrement du développement des hydrocarbures est une recommandation importante qui implique des mesures environnementales sévères et des vérifications environnementales indépendantes avec un suivi rigoureux.

Au niveau de la planification, une approche axée sur les enchères est préconisée pour remplacer le « free mining », principe sur lequel s'appuie actuellement la Loi sur les mines (loi qui encadre également les hydrocarbures). Cette pratique contribuerait à décider du moment et du territoire où les permis peuvent être accordés.

La disponibilité et la transparence de l'information à tous les niveaux sont des éléments majeurs qui reviennent à plusieurs reprises dans le rapport. « Au-delà des structures, une gouvernance éclairée exige une information exacte, précise et à jour. Or, cette capacité fait cruellement défaut dans le secteur de l'énergie » (*ibid.*, p. 201). L'apport de connaissances et leur diffusion sont identifiés comme l'un des rôles importants du ministère des Ressources naturelles, qui pourrait confier à la Société d'État ou encore à la Régie de l'énergie certains mandats d'évaluation visant à mieux comprendre les enjeux énergétiques. Le mandat d'évaluer l'ensemble des retombées et des investissements nécessaires pour mettre en place l'ensemble de ces dispositifs pourrait également être confié à la Régie. Mentionnons également que le modèle du consortium Ouranos regroupant 450 scientifiques et professionnels issus de différentes disciplines qui s'intéressent

aux questions climatiques est cité en exemple comme dispositif scientifique indépendant qui contribue à fournir une information fiable au public.

La mise en place de mécanismes de participation pour les différentes activités d'exploitation, de transport et de distribution fait également l'objet de recommandations. La Régie de l'énergie pourrait jouer ce rôle tout en se coordonnant avec le BAPE. Le rapport recommande le financement d'une table de concertation, en citant l'exemple de l'*Association des Premières Nations du Québec et du Labrador*.

Gaz naturel et gazoducs

Plusieurs enjeux ont été soulevés lors des consultations en ce qui a trait au gaz naturel et à sa distribution par gazoducs. Néanmoins, le rapport souligne que dans certains secteurs surtout industriels, le gaz naturel est la seule énergie qui puisse remplacer le mazout et le diésel. Le gaz naturel consommé au Québec est majoritairement utilisé (95 %) pour produire de la chaleur. Il provient principalement de l'Ouest canadien et dans une moindre mesure de l'exploitation des gaz de schiste aux États-Unis. L'utilisation du gaz naturel liquéfié doit être encouragée également afin de remplacer les autres combustibles plus nocifs pour l'environnement et plus dispendieux.

Lors des consultations, plusieurs intervenants de la Côte-Nord ont déploré l'absence d'un gazoduc dans leur région. Plusieurs entreprises sont contraintes d'utiliser le mazout pour combler leurs besoins énergétiques. La commission recommande « que le gouvernement du Québec fasse les représentations requises auprès du gouvernement fédéral en appui à la construction d'un gazoduc reliant la Côte-Nord au réseau principal de Gaz Métro » (*ibid.*, p. 228).

Les activités de transformation et de transport des hydrocarbures

En lien avec les hydrocarbures, la Commission a également examiné les activités de transformation du pétrole au Québec ainsi que les activités de transport. Actuellement, le pétrole du Québec provient principalement des marchés internationaux. Au Québec, la sécurité énergétique en pétrole est assurée par deux raffineries, *Valéro* dans la municipalité de Lévis et *Suncor* situé dans Montréal-Est. La commission recommande de « favoriser le maintien des capacités actuelles de raffinage du Québec » (*ibid.*, p. 28).

Dans cette perspective, la Commission recommande d'approuver le projet d'inverser le flux de pétrole de l'oléoduc d'*Enbridge* entre Montréal et l'Alberta et qui passe par le centre pétrochimique de Sarnia en Ontario. Cet oléoduc permettrait d'alimenter une partie des besoins des raffineries du Québec et d'assurer leur survie avec du pétrole en provenance de l'Ouest canadien. Le rapport rappelle que cet oléoduc déjà en place avait été conçu au départ pour acheminer du pétrole de l'Ouest au Québec. Mais le flux a été renversé lorsque les prix du pétrole sur le marché mondial étaient plus avantageux. « Les raffineries de Sarnia ont alors demandé et

obtenu que soit renversé le cours de l'oléoduc pour leur permettre d'accéder à ce pétrole importé qui arrivait à Montréal » (*ibid.*, p. 162). Aujourd'hui, le pétrole albertain est moins dispendieux que celui sur le marché mondial. « Les raffineries québécoises subissent les effets de la compétition avec le reste du continent; elles souhaitent bénéficier des mêmes conditions que les raffineries de Sarnia et du *Midwest*. La pression est donc forte pour ouvrir de nouvelles voies qui permettraient à l'Est du continent d'avoir accès à ce pétrole de l'Ouest » (*ibid.*, p. 162).

Rappelons toutefois que cette recommandation ne traduit pas les points de vue des participants de la consultation, qui étaient davantage en défaveur du projet. L'une des principales raisons, explique-t-on dans le rapport, est le risque d'accident. La Commission recommande d'appuyer le projet sous certaines conditions, soit des compensations financières adéquates, des mesures sévères de sécurité pour les citoyens et pour l'environnement, la mise en place de mesures préventives de concert avec les municipalités, ce qui exige une formation du personnel et l'adoption d'assurances à responsabilité illimitée.

Lors de la consultation, le projet de construction d'un nouvel oléoduc reliant l'Alberta au Nouveau-Brunswick (Oléoduc Énergie Est) avait été annoncé par TransCanada mais n'avait pas encore été déposé devant l'Office national de l'énergie. Selon la Commission, « ce projet pourrait réduire le transit du pétrole de l'Ouest qui traverse le Québec via le réseau ferroviaire » (*ibid.*, p. 164). Toutefois, pour éclairer le processus décisionnel, une évaluation environnementale est requise, selon la Commission qui recommande également de soumettre le projet au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, et ce, même si le projet est de juridiction fédérale.