

MARS 2017

# LES TROIS DÉRIVES DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Par Yuri Chassin, avec la collaboration de Germain Belzile

Le critère de l'acceptabilité sociale fait partie de tous les débats entourant les projets de développement économique, surtout lorsqu'il est question d'impacts sur les communautés locales ou sur l'environnement. Pourtant, il s'agit d'un concept nouveau, mal compris et nulle part mentionné dans la loi. Le gouvernement fédéral a toutefois annoncé son intention d'inclure l'exigence de l'acceptabilité sociale dans les évaluations environnementales<sup>1</sup>.

Il apparaît évident que les projets économiques, particulièrement ceux de grande envergure, doivent tenir compte de leurs impacts sur certaines communautés dans le but de les minimiser. Lorsque le concept d'acceptabilité sociale désigne l'appui à un projet qui évolue dans ce cadre rationnel, cela ne pose pas problème. Cependant, certains projets plus controversés, notamment les pipelines ou les mines d'uranium, illustrent les possibles dérives de l'acceptabilité sociale en nous rappelant que les revendications de certains acteurs dépassent fréquemment ce cadre.

## PREMIÈRE DÉRIVE : UN CONCEPT MAL DÉFINI

Aussi récemment qu'en 1997, le concept d'acceptabilité sociale décrivait la réalité vécue dans les sociétés en voie de développement, où les institutions n'inspirent pas confiance et où la primauté du droit ne prévaut pas. Manifestement, le sens de l'acceptabilité sociale dans les débats courants au Canada s'est déjà éloigné de cette définition<sup>2</sup>.

Le concept d'acceptabilité sociale n'est pas utilisé par l'Office national de l'Énergie ni par Ressources naturelles Canada. Environnement Canada n'y a fait référence qu'une seule fois en 2010 pour décrire le



comportement des entreprises<sup>3</sup>. Aucune définition officielle n'en est donnée et les lois et règlements du pays n'y font pas référence.

Cela n'empêche pas le discours politique d'y faire écho de plus en plus. Le premier ministre Justin Trudeau a notamment déclaré en campagne électorale que « [s]i ce sont les gouvernements qui délivrent des permis pour les projets de développement des ressources, seules les communautés peuvent donner leur permission »<sup>4</sup>.

Les entreprises elles-mêmes adoptent fréquemment une approche proactive et transparente pour gagner des appuis locaux en consultant les parties prenantes et en les tentant de les convaincre qu'un projet sera aussi dans leur intérêt, ou en améliorant ledit projet. Il s'agit là d'un comportement responsable<sup>5</sup>.

Cette *Note économique* a été préparée par **Yuri Chassin**, économiste et directeur de la recherche à l'IEDM, en collaboration avec **Germain Belzile**, chercheur associé senior à l'IEDM. La **Collection Réglementation** de l'IEDM vise à examiner les conséquences souvent imprévues pour les individus et les entreprises de divers lois et règlements qui s'écartent de leurs objectifs déclarés.



En l'absence de démarches en ce sens, la réputation d'une entreprise peut en souffrir et ses produits peuvent faire l'objet d'une campagne de dénigrement, voire d'un boycottage. La capacité d'attirer une main-d'œuvre qualifiée et des capitaux peut aussi en être affectée. Dans les pires cas, les promoteurs de projets courent le risque de voir leurs opérations perturbées, de faire face à des poursuites ou de se voir imposer par le gouvernement de nouvelles réglementations<sup>6</sup>.

L'absence de définition claire et consensuelle de l'acceptabilité sociale signifie en pratique que les gouvernements, les promoteurs, les militants écologistes et les citoyens en général l'utilisent chacun pour désigner différentes perspectives<sup>7</sup>. Certains y voient une démarche volontaire, alors que d'autres définissent l'acceptabilité sociale comme l'acceptation continue d'un projet au sein d'une communauté locale et par les autres parties prenantes<sup>8</sup>. D'autres voient même la nécessité d'obtenir l'appui de toutes les communautés qu'un projet affecterait<sup>9</sup>, incluant les nations autochtones, ce qui équivaut à un droit de veto local sur des projets de grande envergure.

Outre l'intention du gouvernement fédéral d'inclure la notion d'acceptabilité sociale aux évaluations environnementales, qui demeure imprécise pour l'instant, une définition formelle est incluse dans une proposition de politique du gouvernement du Québec : « [l]'acceptabilité sociale est essentiellement la résultante d'un processus de consultation dans lequel promoteur, élus, organismes, groupes et citoyens discutent ensemble sur (sic) les conditions permettant la réalisation ou non d'un projet de développement »<sup>10</sup>.

**Le risque pour un investisseur est de voir un projet remplir toutes les conditions et se voir quand même refusé.**

Cette définition demeure vague. On y suppose un certain degré d'entente entre les parties sur les conditions en question, ce qui requiert la bonne foi de part et d'autre, voire l'ouverture aux compromis. Or, définir la bonne foi n'est pas simple.

La définition semble indiquer que seuls les participants aux processus de consultation feront partie de la discussion, ce qui favorise implicitement les militants organisés et professionnels. On constate déjà, à l'heure actuelle, le résultat prévisible qui consiste à donner un avantage disproportionné aux groupes les plus radicaux et les moins enclins aux compromis<sup>11</sup>.

Cette proposition de politique mentionne également que le gouvernement conserve la responsabilité ultime d'autoriser ou non un projet selon les conditions qu'il détermine<sup>12</sup>. Autrement dit, il est incontournable que le gouvernement juge de la bonne foi des parties, bien qu'il y ait un risque de décisions arbitraires. Car même

la décision gouvernementale ultime n'est pas garante d'un processus rationnel ou prévisible. Pensons aux multiples retournements de veste de l'actuel gouvernement du Québec sur l'exploitation des hydrocarbures<sup>13</sup>.

## SECONDE DÉRIVE : UNE PORTE OUVERTE À L'ARBITRAIRE

L'imprécision du concept d'acceptabilité sociale signifie que les parties prenantes – au premier chef le promoteur du projet – ignorent comment on l'obtient, qui l'octroie ou encore si elle pourra être remise en question après avoir été obtenue.

Le cadre légal pour l'approbation d'un projet de grande envergure est déjà lourd et complexe. Ce genre de projet entraîne des conséquences sur plusieurs plans et présente des particularités justifiant une étude détaillée. Cependant, toute la légitimité de ce cadre repose sur l'équilibre entre deux exigences : celle d'étudier rigoureusement les conséquences du projet et celle de conserver un processus prévisible, simple et rapide qui limite les inconvénients pour les investisseurs<sup>14</sup>.

Le processus actuel, puisqu'il est mené en partie par des institutions jouissant d'une certaine indépendance, permet d'évaluer si la réalisation d'un projet est dans l'intérêt public<sup>15</sup>. Une fois toutes les étapes franchies, l'analyse du projet devrait permettre de pondérer les intérêts des uns et des autres, une tâche particulièrement complexe avec certains projets d'infrastructure comme les chemins de fer ou les pipelines. En effet, dans ces projets, les avantages sont concentrés aux points de départ et d'arrivée, alors que les impacts se feront sentir tout au long du trajet, avec peu de bénéfices directs pour ces communautés<sup>16</sup>.

L'ajout d'un second processus s'intégrant au premier et se penchant spécifiquement sur l'acceptabilité sociale menace l'équilibre entre l'exigence de rigueur et celle de prévisibilité. Le risque pour un investisseur est de voir un projet passer toutes les approbations requises, obtenir tous les permis nécessaires, remplir toutes les conditions demandées et se voir quand même refusé. La décision finale deviendrait essentiellement soumise à l'arbitraire gouvernemental et le premier processus perdrait de son sens.

Ce résultat n'est plus théorique. C'est le reproche que font justement au gouvernement du Québec les promoteurs d'une mine d'uranium dans un procès qui a débuté récemment. Ressources Strateco avait obtenu 22 permis en prévision d'exploiter un gisement au nord de Chibougamau et elle avait dépensé près de 150 millions, avant de voir le gouvernement reculer face aux pressions, dont celles exercées par des médecins de la Côte-Nord<sup>17</sup>.

Le déroulement de ce dossier – le cauchemar de tout investisseur – illustre le risque bien réel que le processus se transforme en tribunal populaire où les éléments scientifiques sont réinterprétés et déformés par des organismes militants pour effrayer les communautés locales, au détriment de l'intérêt public<sup>18</sup>.

Ironiquement, ce sont ces mêmes groupes qui prennent prétexte de la peur qu'ils ont générée pour conclure à l'absence d'acceptabilité sociale<sup>19</sup>. Comme il s'agit d'une arène plus politique que technique, la perception fait foi de tout, même si elle est due à de la désinformation. Par exemple, Greenpeace a déjà propagé de fausses informations et a dû offrir ses excuses<sup>20</sup>.

Pour les politiciens, le concept d'acceptabilité sociale est commode puisqu'il place sur les épaules du promoteur la tâche de rendre le projet non seulement légal, mais légitime, voire politiquement favorable<sup>21</sup>. Les élus peuvent donc prendre prétexte d'un manque réel ou perçu d'acceptabilité sociale pour s'éviter une décision impopulaire. On ouvre ainsi la porte au populisme et à l'arbitraire, au détriment de la science et de la primauté du droit.

### TROISIÈME DÉRIVE :

#### LA MENACE À LA PRIMAUTÉ DU DROIT

Les projets controversés ne sont jamais simples à résoudre au bénéfice de l'ensemble de la société. En pratique, le processus fortement encadré et lourdement réglementé entourant chaque projet d'infrastructure majeure ou d'extraction de ressources naturelles constitue la réponse démocratique offerte aux tensions possibles. La revendication d'acceptabilité sociale peut représenter un symptôme de perte de confiance envers ce processus.

Dans les débats publics, les intérêts divergents qui s'expriment réfèrent souvent à des conceptions très personnelles de ce qu'est la justice. Le phénomène du « pas dans ma cour » en est un exemple probant. Or, l'application de la loi ne permet pas à tout un chacun d'obtenir tout ce qu'il veut, seulement de s'assurer que ses droits soient respectés.

Certaines communautés peuvent ainsi voir dans l'exigence d'acceptabilité sociale une occasion d'obtenir des compensations qui ne sont pas motivées par des désagréments ou par le cadre légal. Par exemple, la compagnie Kinder Morgan versera au gouvernement de la Colombie-Britannique entre 25 et 50 millions de dollars annuellement durant 20 ans, ce qui équivaut presque à une rançon<sup>22</sup>. Si chaque province ou chaque municipalité le long d'un pipeline demande ainsi sa

**Si chaque municipalité le long d'un pipeline demande sa « juste part », il sera bientôt impossible de mener à bien des projets.**

Tableau 1

<b>Risques de dérives du concept d'acceptabilité sociale et solutions</b>	
<b>Acceptabilité sociale rationnelle et compatible avec le développement économique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Être transparent quant aux impacts du projet</li> <li>• Consulter les communautés</li> <li>• Prendre en compte les solutions proposées</li> <li>• Minimiser les impacts</li> <li>• Faire preuve de responsabilité</li> </ul>
<b>Risques associés à une mauvaise définition du concept</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calquer ici les solutions des pays en développement</li> <li>• Associer l'acceptabilité sociale à un droit de veto local</li> <li>• Tenter de légiférer la « bonne foi » des parties</li> <li>• N'exiger la bonne foi que des promoteurs</li> <li>• Donner une place disproportionnée aux groupes radicaux</li> </ul>
<b>Risques associés à l'incertitude et l'arbitraire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajouter un processus au cadre légal déjà lourd et complexe</li> <li>• Créer un déséquilibre entre la rigueur et la prévisibilité</li> <li>• Voir un projet refusé malgré l'obtention des permis</li> <li>• Prendre prétexte d'une peur due à la désinformation</li> <li>• Substituer au cadre légal une décision arbitraire</li> </ul>
<b>Risques menaçant la primauté du droit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminuer la confiance envers le processus actuel</li> <li>• Jeter un doute sur la réponse démocratique aux conflits</li> <li>• Recourir à des conceptions personnelles de la justice</li> <li>• Voir apparaître un type d'extorsion légalisée</li> <li>• Ne plus respecter les cadres légal et institutionnel</li> </ul>
<b>Solutions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer le bon fonctionnement des institutions existantes</li> <li>• Renforcer la crédibilité de ces institutions</li> <li>• Gérer les conflits dans le respect de la primauté du droit</li> </ul>

« juste part », il sera bientôt impossible de mener à bien des projets. Les conséquences sur le commerce interprovincial et international se feront sentir rapidement.

Lorsque de réels désagréments sont liés à un projet, il est logique qu'on souhaite les minimiser, d'une part, et qu'on demande une juste compensation, d'autre part. Sur les bases du respect de la propriété privée et de la libre négociation, il est généralement possible de trouver un terrain d'entente raisonnable. Néanmoins, cela illustre la dérive possible du concept d'acceptabilité sociale vers un type d'extorsion légalisée.

Si les élus peuvent être sensibilisés aux circonstances particulières de certains citoyens et aux avis de certains groupes, les tribunaux ont déjà exprimé la mise en garde à l'effet que l'intérêt public n'est pas uniquement basé sur le désir du public<sup>23</sup>. Tant les partisans d'un projet que ses opposants doivent accepter que toutes les décisions ne leur seront pas toujours favorables. Dans une société démocratique, le respect des règles du jeu que sont les lois, les règlements et les institutions appelées à guider la résolution des conflits est essentiel.

Par le biais d'une définition floue et incertaine de l'acceptabilité sociale, les droits peuvent être bafoués, notamment par des décisions arbitraires qui se

substituent à des lois et règlements appliqués uniformément. Cela contredit le principe même de la primauté du droit, un principe si essentiel qu'il est inscrit dans le préambule même de la Charte canadienne des droits et libertés<sup>24</sup>.

Ultimement, il appartient au gouvernement d'établir les règles permettant de prendre en compte tant l'intérêt public que les intérêts particuliers et locaux. Si les institutions sont loin d'être parfaites<sup>25</sup>, le contre-pouvoir des citoyens ne se retrouve pas dans l'arbitraire et les mouvements d'humeur, mais dans la défense juridique de leurs droits et, ultimement, dans leur rôle en tant qu'électeur.

## CONCLUSION :

### RÉSOLU DÉMOCRATIQUEMENT LES CONFLITS

Au Canada, les ressources naturelles abondent et notre économie en profite largement<sup>26</sup>. Il devient toutefois de plus en plus difficile de développer de nouveaux projets d'exploitation des ressources naturelles ou d'infrastructures majeures. Les processus actuels d'approbation, déjà rigoureux, jouent relativement bien leur rôle par l'entremise d'organisations indépendantes et de consultations basées sur la plus grande transparence possible et en attribuant la décision finale aux gouvernements, qui s'exposent à la sanction des électeurs. Dresser de nouveaux obstacles au développement économique pose d'importants risques, surtout que la notion d'acceptabilité sociale n'est pas claire ni utile pour résoudre les conflits.

**Le contre-pouvoir des citoyens ne se retrouve pas dans l'arbitraire et les mouvements d'humeur, mais dans la défense juridique de leurs droits.**

Les gouvernements seraient mieux avisés de s'assurer du bon fonctionnement et de la crédibilité d'institutions existantes, comme le BAPE et l'Office national de l'Énergie, que d'ajouter une couche bureaucratique et permettre toutes sortes de dérives. La gestion des conflits doit se faire dans le respect de la primauté du droit, ce qui inclut les droits fondamentaux de chacun mais aussi le droit de propriété, ainsi que les autres fondements d'une société libre et démocratique.

## RÉFÉRENCES

1. Paul Cassidy, Monika Sawicka et Leah Whitworth, « "Social licence" : The Rule of Law Transgressed », *Inside Policy*, Macdonald-Laurier Institute, 31 août 2016.
2. L'expression anglaise équivalente à celle d'acceptabilité sociale d'un projet (« social licence to operate ») a été popularisée par le Canadien Jim Cooney en 1997. Voir l'Annexe technique à cette Note économique sur le site de l'IEDM.
3. Environment Canada, *Planning for a Sustainable Future: A Federal Sustainable Development Strategy for Canada*, octobre 2010, p. 9.
4. Parti libéral du Canada, Évaluations environnementales.
5. Les entreprises recourent fréquemment aux concepts de responsabilité sociale des entreprises et de durabilité dans cette perspective. Voir Germain Belzile et Michel Kelly-Gagnon, « Comment définir la responsabilité sociale de l'entreprise et la durabilité », Note économique, IEDM, 26 janvier 2017.
6. Peter Forrester, Kent Howie et Alan Ross, « Energy Superpower in Waiting: New Pipeline Development in Canada, Social Licence, and Recent Federal Energy Reforms », *Alberta Law Review*, vol. 53, no 2, 2015, p. 428.
7. Au Québec, le BAPE souligne que « [f]aute de définition claire et d'un large consensus pour faciliter la prise de décision, la notion d'acceptabilité sociale est souvent interprétée et réappropriée selon les visions de chacun ». Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent*, rapport 307, novembre 2016, p. 350.
8. Fred Bunnell, « Social Licence in British Columbia: Some Implications for Energy Development », *Journal of Ecosystems & Management*, Vol. 14, no 2, 2013, p. 5.
9. Il s'agit des propos du porte-parole de Greenpeace, Mike Hudema. *Alberta Venture*, « Social license takes centre stage in the pipeline debate », 5 décembre 2016.
10. Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec, *Orientations du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale : livre vert*, 16 février 2016, p. 9. Quant au gouvernement fédéral, il a annoncé son intention d'inclure l'exigence de l'acceptabilité sociale dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Voir Paul Cassidy, Monika Sawicka et Leah Whitworth, *op. cit.*, note 1.
11. Paul Cassidy, Monika Sawicka et Leah Whitworth, *op. cit.*, note 1.
12. Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec, *op. cit.*, note 10.
13. Martin Croteau, « La réputation du Québec mise à mal », *La Presse*, 6 février 2016; Martin Croteau, « Anticosti : le gouvernement Couillard change les règles du jeu dénonce l'industrie », *La Presse*, 25 mai 2016.
14. Pour avoir une idée de la complexité et de la rigueur du processus actuel, on peut consulter par exemple : Office national de l'énergie, *Guide sur le processus d'audience de l'Office national de l'énergie*, septembre 2016; Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec, *op. cit.*, note 10.
15. Joseph Doucet, « Unclogging the Pipes: Pipeline Reviews and Energy Policy », *Commentary* 342, C.D. Howe Institute, 29 février 2012, p. 5.
16. George Hoberg, *The Political Economy of Pipelines: The Battle over Oil Sands Access to Tidewater*, University of British Columbia, juin 2013, p. 5-6.
17. Hugo Fontaine et Paul Journet, « Moratoire sur l'uranium : l'arrêt de mort de Strateco? », *La Presse*, 28 mars 2013; Hélène Baril, « Ressources Strateco poursuit Québec », *La Presse*, 9 janvier 2017.
18. Alain Dubuc, « Uranium : Le cafouillage québécois », *La Presse*, 12 janvier 2017.
19. *Idem*.
20. Greenpeace, « Réaction : Avis de correction sur les opérations de Produits forestiers Résolu », Communiqué de presse, 19 mars 2013.
21. Mathieu Santerre, « L'"acceptabilité sociale" : un concept cynique », *Le Devoir*, 15 mars 2016.
22. Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Five Conditions Secure Coastal Protection and Economic Benefits for All British Columbians », Communiqué de presse, 11 janvier 2017 ; Editorial, « B.C. pipeline fee (or is it a tax?) sets a terrible precedent », *The Globe & Mail*, 16 janvier 2017; Martha Hall Findlay « B.C.'s pipeline demands set a dangerous precedent », *The Globe & Mail*, 24 janvier 2017. Voir aussi l'Annexe technique à cette Note économique sur le site de l'IEDM.
23. Paul Cassidy, Monika Sawicka et Leah Whitworth, *op. cit.*, note 1.
24. Loi constitutionnelle de 1982.
25. Alain Dubuc souligne les dérives de certaines institutions québécoises dans le cas du projet avorté de mine d'uranium du Plan Nord. François Cardinal, dans un éditorial vitriolique sur le BAPE, va dans le même sens. Alain Dubuc, *op. cit.*, note 17; François Cardinal, « Les lunettes noires du BAPE », *La Presse*, 25 janvier 2017.
26. Stephen S. Poloz, « Our resource-rich economy », *Financial Post*, 22 septembre 2015.

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. Institut économique de Montréal © 2017

Institut économique de Montréal 910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8 - T 514.273.0969 F 514.273.2581 [iedm.org](http://iedm.org)