

**ADAPTATION DE L'ÉTAT AUX NOUVEAUX IMPÉRATIFS DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE : LE
CAS DU CHANTIER SUR L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DU MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES
RESSOURCES NATURELLES**

Astrid Martin

Boursière 2018-2019

Assemblée nationale du Québec

Juin 2019



SOMMAIRE

La notion de l'acceptabilité sociale a émergé dans un contexte de transformation de nos démocraties et est généralement associée au développement de grands projets d'exploitations des ressources naturelles. La popularité de la notion dans l'espace public semble étroitement liée à l'éclatement des moyens de participation citoyenne, de même qu'à une évolution du rôle de l'État. Les citoyens sont de plus en plus légitimes de participer à la vie publique en dehors des rendez-vous électoraux et le pouvoir de nos institutions remis en question. Ces transformations de la légitimité de l'action publique des acteurs de la société mènent l'État québécois à s'adapter. Dans cet essai, je soutiens que le Chantier sur l'acceptabilité sociale du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles mené de 2014 à 2016 est une démonstration de ces transformations et de l'émergence de la gouvernance participative comme nouvel impératif.

REMERCIEMENTS

J'aimerais remercier les personnes qui ont rendu la rédaction de cet essai possible. Dans un premier temps, j'aimerais exprimer ma gratitude envers les intervenants clés du chantier sur l'acceptabilité sociale qui ont accepté de me rencontrer. Au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, je tiens à remercier Mme. Claude Leblanc qui m'a fourni de nombreuses informations me permettant de mieux comprendre la démarche du ministère. Je souhaite également remercier Mme. Sonia Grenon qui travaillait également au ministère au moment du lancement du chantier. Un merci particulier aux sous-ministres de l'époque qui ont accepté de s'entretenir avec moi, M. Gilbert Charland et Mme Christyne Tremblay. Enfin, un grand merci à M. Pierre Arcand qui, malgré un horaire chargé, a partagé avec moi sa vision de l'acceptabilité sociale, du développement économique des ressources naturelles de l'État et son expérience de ministre.

Merci à Christian Blais pour sa disponibilité, son écoute, sa gentillesse et ses bons conseils. Il aura toujours été rassurant de savoir que, deux étages plus bas, la porte de ton bureau était toujours ouverte. Merci à Krystal McLaughlin qui, à titre de coordonnatrice, aura su freiner nos idées excessives et nous rappeler que temps est une ressource rare au cours de ce stage. Je tiens également à remercier le personnel de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale et plus particulièrement Alexandre Laflamme, pour la qualité du travail de recherche qui m'aura permis de prendre connaissance de nombreuses sources documentaires qui ont alimenté cet essai. Merci aux membres du comité de lecture, Aurelle Lavigne-Robichaud, Julien Tremblay et Christian Blais qui, en pleine session intensive, ont réalisé une fine lecture de cet essai.

Merci à Tristan pour sa présence et ses encouragements tout en long de cette intense année. J'aimerais finalement remercier mes collègues boursiers avec qui j'ai partagé angoisses et cafés pour mener à terme cet essai. Catherine, Karim, Benoit et Christian, vos conseils, vos relectures et vos nombreuses utilisations erronées du terme acceptabilité sociale auront permis d'alimenter cette réflexion, pas toujours simple.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6
MÉTHODOLOGIE	7
ACCEPTABILITÉ SOCIALE : DE LA PARTICIPATION AU CONSENTEMENT POPULAIRE.....	8
MYTHE DU CITOYEN PASSIF ET CHANGEMENT DES MODES DE PARTICIPATION	9
NOUVEL IMPÉRATIF	11
AU-DELÀ DE LA CONTESTATION : DE « PAS DANS MA COUR » À L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE.....	14
POLYSÉMIE DU CONCEPT : EN QUÊTE D'UNE DÉFINITION SCIENTIFIQUE	17
ÉTUDE DE CAS : LE CHANTIER SUR L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE	19
CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE DE L'ÉMERGENCE DU CHANTIER.....	20
UN CHANTIER POUR CALMER LE JEU.....	22
TRANSFORMATION DES MODES DE PARTICIPATION	26
ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT : ASSOULISSEMENT À PETITS PAS	27
CONCLUSION : UNE SOLUTION TEMPORAIRE À UNE TENDANCE LOURDE	32
BIBLIOGRAPHIE	35

« On doit juger un gouvernement par son action sur les choses, par ce qu'il fait des citoyens et par ce qu'il fait avec eux, par sa tendance à améliorer ou détériorer les hommes eux-mêmes, et par le mérite ou le vice des œuvres qu'il accomplit, soit pour eux, soit avec eux. »

John Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, 1861.

INTRODUCTION

Le ministère de l'Énergie et des Ressources (MERN) naturelles a lancé en 2014 un vaste chantier sur l'acceptabilité sociale menant à l'adoption d'orientations ministérielles en 2017. Cette démarche a été réalisée dans le but d'uniformiser et de réformer les pratiques du ministère en ce qui a trait à « la prise en compte des préoccupations, des besoins, de la réalité et des attentes des communautés, et plus largement, en matière de participation publique, de transparence et de partage de bénéfice » (Arcand, 2016). Par cette ouverture aux préoccupations des populations touchées par le développement de projets d'exploitation des ressources au Québec, le MERN reconnaît le rôle prépondérant du citoyen dans le processus de prise de décision du gouvernement, mais également l'urgence de mieux encadrer la notion d'acceptabilité sociale.

Malgré l'utilisation de plus en plus fréquente du concept, le corpus législatif et réglementaire québécois ne comportait aucune mention de l'acceptabilité sociale avant l'adoption des orientations en matière d'acceptabilité sociale du MERN en 2017. C'est pourtant le motif qu'a invoqué le gouvernement du Québec lorsqu'il a annoncé en 2013 un moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium et commandé un rapport thématique du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) sur le sujet. À la suite de cette décision, une entreprise minière n'a pas obtenu son permis d'exploitation minière en raison de l'« absence d'acceptabilité sociale suffisante ». La compagnie a ensuite lancé une poursuite à l'endroit du gouvernement en basant sa défense sur l'absence de la notion des lois et règlements québécois (Batellier et Maillé, 2017). Au cours des années qui précèdent, l'exploitation du gaz de schiste des projets de centrale éoliennes à proximité des milieux de vie et plusieurs autres suscitent une vive contestation populaire, même si les promoteurs obtiennent toutes les autorisations nécessaires des différents ministères pour mener leurs projets. Récupérée tant dans les discours militants que dans ceux des autorités publiques, l'acceptabilité sociale est aujourd'hui considérée comme une condition *sine qua non* à la réalisation des grands projets de développement au Québec.

La notion, dont la définition reste polysémique est ainsi utilisée pour décrire le processus de dialogue entre les citoyens, les promoteurs et les élus qui mène à la construction de l'acceptabilité d'un projet. Ce processus s'effectue par des échanges entre les intervenants qui évaluent les possibilités d'amélioration du projet, y compris le *statu quo*, soit le rejet du projet. L'émergence de l'acceptabilité sociale représente une double transformation sociétale. On assiste dans un premier temps à l'intensification de la légitimité citoyenne de contribuer à l'élaboration du projet afin qu'il réponde à ses attentes et de porter ce message dans l'espace

public et, dans un deuxième temps, à une perte de confiance du public envers les décideurs qui porte en partie à discréditer leur pouvoir décisionnel. Plus que jamais, les élus sont appelés à consulter la population avant de prendre des décisions qui la concerne. Quant à la population, elle s'organise rapidement pour se faire entendre lorsqu'un projet ne répond pas à sa vision du développement. Les administrations publiques s'ouvrent de plus en plus à la participation en réservant des espaces institutionnalisés de consultation, mais ceux-ci peinent à contenir la contestation citoyenne.

Cet essai vise à mieux comprendre comment les nouveaux impératifs de gouvernance participative attribuent un rôle dynamique et collaboratif à la population et influencent le rôle de l'État dans la gestion de ses ressources naturelles. Les transformations de participation citoyenne et l'émergence de la gouvernance participative seront tout d'abord abordées avant de s'intéresser à la notion d'acceptabilité sociale, un concept parfois flou dont l'utilisation ne fait pas toujours consensus. En m'appuyant sur ces deux notions, je traiterai du chantier sur l'acceptabilité sociale mené par le MERN entre 2014 et 2016 comme illustration de la percolation de la gouvernance participative dans ce ministère.

MÉTHODOLOGIE

Cet essai se basera sur des entrevues semi-dirigées d'une durée variant de 30 à 90 minutes réalisées avec les acteurs clés œuvrant au MERN au moment de la réalisation du chantier sur l'acceptabilité sociale. Au MERN, je me suis entretenue avec deux sous-ministres en poste lors de la réalisation du chantier, soit Christyne Tremblay¹ et Gilbert Charland. J'ai aussi pu rencontrer deux employées ayant travaillé à création et la mise en œuvre du chantier, soit Sonia Grenon et Claude Leblanc. J'ai également réalisé un entretien avec Johanne Gélinas, alors consultante pour Raymond Chabot Grant Thorthorn lors de la réalisation du diagnostic des pratiques du MERN en matière d'acceptabilité sociale. Pierre Arcand, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles de l'époque a également été rencontré.

L'approche méthodologique privilégiée relève d'une analyse de discours des données recueillies lors des entretiens et de la consultation du corpus documentaire. Cette méthodologie a favorisé l'itération entre la problématique et les données tout au long du processus de rédaction de cet essai. L'étude de cas a ainsi été alimentée par les informations recueillies lors

¹ Seule entrevue réalisée par téléphone.

des entrevues de même que par des sources documentaires. Par soucis de confidentialité, l'essai ne comporte aucune référence directe aux entrevues.

ACCEPTABILITÉ SOCIALE : DE LA PARTICIPATION AU CONSENTEMENT POPULAIRE

L'acceptabilité sociale est un concept fourre-tout qui réfère généralement à un processus de dialogue entre la population, les élus et les promoteurs favorisant la coconstruction d'un jugement collectif à l'égard d'un projet ou d'une politique ancrée territorialement. Son émergence est liée à la remise en cause de ces projets par des acteurs de la société civile qui crée une tension, voire un conflit, avec les promoteurs et les décideurs. Le concept est généralement utilisé pour les projets d'aménagement, d'urbanisme, d'infrastructure, d'exploitation des ressources naturelles, bref, des projets qui ont un lien direct avec la dégradation de l'environnement, la transformation des paysages, l'introduction de nuisances pour la population. Dans le débat public, son champ d'utilisation semble toutefois s'élargir vers l'ensemble des domaines qui touchent de près ou de loin la composante *sociale* : l'éducation, l'investissement public dans le retour d'équipes sportives, l'utilisation de plastique à usage unique, ou encore la consommation d'alcool.

Le concept reste toutefois principalement lié à la prise de parole et la contestation citoyenne au regard de projets qui les concernent. Si la contestation, les soulèvements, les mouvements populaires ne sont pas nés avec ce concept, il appert que sa popularité fait état d'une transformation des rôles des acteurs de notre société. La montée en importance de l'acceptabilité sociale s'inscrit dans la transformation des modes de participation, mais aussi des modes de gouvernance. Alors qu'on retrouve de plus en plus d'espaces de participation citoyenne et de consultation institutionnalisés, ceux-ci peinent à contenir le débat public. D'une part, les citoyens souhaitent plus que jamais prendre part aux discussions qui entourent les projets d'exploitation des ressources naturelles dans un esprit de collaboration avec les décideurs et les promoteurs. D'autre part, les gouvernements adoptent des pratiques de gouvernance participative qui ont pour particularité de donner une importance accrue au partenariat, à la consultation et à la participation de la population dans des sphères qui étaient autrefois réservées aux décideurs (Blondiaux et Sintomer, 2002).

Comme le démontrent sa large utilisation et sa fluidité, l'acceptabilité sociale est toujours dans une période d'édification et les débats qui l'entourent sont plus actifs que jamais. Les

promoteurs, les décideurs et les universitaires peinent toujours à s'entendre sur une définition consensuelle du concept. Alors que plusieurs travaillent à baliser son utilisation et sa signification, l'absence de jalons autour de l'acceptabilité sociale peut mener à réduire sa portée dans certains secteurs et à la limiter au refus des populations de voir des projets de développement se réaliser. Le milieu universitaire, qui travaille à rendre le concept opérationnel, favorise une meilleure compréhension de cette notion qui favorise un dialogue entre les différents acteurs dans le but d'assurer l'adhésion communautaire au projet proposé.

MYTHE DU CITOYEN PASSIF ET CHANGEMENT DES MODES DE PARTICIPATION

En créant des lieux de mobilisation populaires, les nouveaux mouvements sociaux créés dans les années 1970 ont contribué à faire reconnaître la valeur de la participation citoyenne au sein des États (Gendron *et al.*, 2016). L'action collective émergente dans le monde occidental a contribué à transformer les rapports sociaux, mais aussi les modèles traditionnels de pouvoir en luttant contre les inégalités de la société post-industrielle. En se structurant sous forme d'organismes populaires, ces mouvements se sont également avérés des opérateurs et fournisseurs de services sociaux de plus en plus incontournables (Favreau, 2002). Ainsi, la participation politique citoyenne est devenue complémentaire à l'exercice de la démocratie. Ses bénéfices se trouvent à la fois dans l'amélioration des politiques publiques, mais également dans « le développement des capacités sociales et politiques de chaque individu » (Pateman, 1970 : 43). En ce sens, ces mouvements sociaux ont contribué à assouplir le pouvoir de l'État entre ses différents acteurs, en contribuant à « faire de la participation un outil politique, à lui attribuer la capacité de remédier aux biais et aux limites de la démocratie représentative » (Hatzfeld, 2011).

Les phénomènes de fragmentation sociale, d'individuation et de décentralisation aidant, s'est amorcé un processus de multiplication des conflits, de diversification des voix qui s'expriment et, parallèlement, d'institutionnalisation de ces mouvements sociaux traditionnels durant le dernier quart du 20^e siècle (Beck, 1999). L'engagement citoyen, à l'instar de la politique, s'est éloigné d'une adhésion marquée par une idéologie et s'articule désormais davantage autour de la défense d'une cause précise. Il est alors moins question de s'impliquer dans un comité populaire visant à améliorer globalement les conditions de vie de ses habitants, mais davantage de participer à la réalisation d'une ruelle verte derrière chez soi, ou encore, de se mobiliser pour réclamer l'inclusion de logements sociaux dans la nouvelle tour à condos du quartier. Plus que

jamais, les groupes sociaux sont éclatés, informels, et rassemblent différentes portions de la société dont le répertoire d'action se structure bien au-delà du fameux mouvement Pas dans ma cour² (Groth et Corijn, 2005).

Ces transformations dans la participation publique viennent ébranler la gouvernance traditionnelle davantage centralisée et pallier à ses lacunes. En effet, notre système représentatif démocratique lie dans son processus électoral la légitimité et la confiance. Dans ce modèle, il peut toutefois être difficile de mettre de l'avant les demandes citoyennes dont le rôle premier est de déléguer des représentants pour agir en son nom. Bien que le processus électoral dans les systèmes représentatifs assure la légitimité représentative des élus par l'utilisation de l'élection comme consentement tacite aux dirigeants choisis (Manin, 1995), cette façon de faire n'entraîne pas pour autant la passivité du citoyen entre les rendez-vous électoraux. Face à la rigidité d'accès aux instances décisionnelles, parfois même via les instances participatives prévues à ces fins, des citoyens peuvent choisir de représenter eux-mêmes leurs intérêts afin qu'ils soient bien représentés.

Pour Rosanvallon, les mutations de la participation s'expliquent par le fait que notre système représentatif serait entré dans une ère de défiance démocratique. La défiance ne s'articule pas que dans une désaffection des modes de participation politique tels que la chute de la participation aux élections et une passivité face à l'exercice du pouvoir, mais dans une transformation de la participation citoyenne. Cette mutation se manifeste par la multiplication des espaces et des modes de participation gouvernementaux ou civils. Dans cette ère participative, la population est plus que jamais appelée à donner son avis sous forme d'assemblées publiques, de comités citoyens, d'ateliers participatifs, en complétant un formulaire Web ou via les réseaux sociaux. C'est dans ce cadre qu'il faut apprécier les transformations actuelles de la démocratie : si la légitimité de la démocratie représentative s'est incontestablement affaiblie, les démocraties d'expression, d'implication et d'intervention, où le citoyen joue un rôle dynamique, se sont quant à elles déployées et affermies. Il convient donc bien à tous égards de parler d'un « mythe du citoyen passif » (Rosanvallon, 2006 : p. 27).

La participation politique s'inscrirait désormais dans une dynamique de démocratie négative où le rôle du citoyen se focalise sur l'exercice d'une contre-démocratie. Celle-ci s'articule autour du pouvoir de vérification de l'administration publique et mène au repli de la contestation vers des enjeux spécifiques, aux dépens du projet commun. Cette contre-démocratie s'exercerait via trois

² Mieux connu sous son nom anglophone Not-in-my-backyard (NIMBY)

processus : la surveillance, l'empêchement et le jugement. Premièrement, la surveillance s'exerce par les citoyens, les groupes communautaires et les organismes de contrôle, par exemple le Vérificateur général ou des comités de quartier, qui sont en constante vérification de l'action gouvernementale et de leur gestion des programmes. La vigilance continue des groupes ou institutions qui dénoncent les situations jugées inacceptables fait également partie de l'exercice de surveillance qui exige une complète transparence de l'État. Deuxièmement, l'empêchement est la possibilité citoyenne de refuser les actions des gouvernants et d'y imposer son veto. La souveraineté d'empêchement s'exercerait ainsi davantage dans le rejet d'une action ciblée que dans l'adhésion à un programme politique. Par exemple, des citoyens se mobiliseront afin de lutter contre un projet de pipeline près de chez eux. Leurs efforts continus pourraient mener à l'abandon du projet. Troisièmement, la contre-démocratie s'exercerait également dans le jugement populaire qui relève d'une extension du contrôle juridictionnel politique. Ce jugement peut s'exercer dans des mécanismes institutionnels tels que l'*impeachment* aux États-Unis, mais également dans la mise en accusation dans l'opinion publique (Rosanvallon, 2006). La signature d'une pétition exigeant la démission d'un premier ministre, une vague de manifestations contre la hausse des frais de scolarité, la prise de parole dans les médias en sont des exemples. Dans cette nouvelle distribution du partage de la légitimité entre la population et leurs représentants, les cartes sont brouillées entre le rôle passif du citoyen et actif de l'élu. Cette transformation contribue à favoriser à améliorer la participation citoyenne dont les gestes trouvent de meilleurs échos au sein des décideurs, mais fragilise également la prise de décision des élus.

NOUVEL IMPÉRATIF

Les transformations de la participation citoyenne, la remise en cause de la légitimité absolue du système représentatif, les nouvelles exigences de transparence de l'administration publique et la multiplication de lieux de consultation publique confirment le statut de gouvernance participative comme nouvelle norme, créant, du même fait, des attentes au sein de la population (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Yates et Arbour, 2016).

La gouvernance participative est un nouveau paradigme de la gouvernance publique qui s'articule dans un ensemble de pratiques et de décisions dans les démocraties modernes. Cette norme délibérative de gouvernance (Blondiaux et Sintomer, 2002) remet en question la rigidité du modèle de gouvernance traditionnel technocratique, basé sur la légitimité représentative des

élus de prendre des décisions pour la population et qui isole la participation citoyenne aux rendez-vous électoraux (Fung et Wright, 2005).

Les nombreuses obligations légales de consulter la population au Québec démontrent bien l'institutionnalisation de la participation citoyenne au Québec. Par exemple, les municipalités et les MRC sont contraintes par la loi de consulter la population pour la majorité de ses outils de planifications et de réglementation³, la population peut recourir au processus référendaire décisionnel dans le processus d'adoption de certains projets de règlements municipaux⁴, le Bureau d'audiences publiques en environnement effectue de vastes consultations publiques dans ses mandats d'études d'impact et d'enquête. Outre les consultations prévues par la loi, les initiatives de participation citoyenne locales se sont multipliées depuis le début des années 2000 avec la création de l'Office de participation publique à Montréal en 2002, des Conseils de quartiers à Québec en 2006, de même que les initiatives ponctuelles de jury citoyen, de budgets participatifs (Yates et Arbour, 2016) et d'urbanisme tactique.

Si les formes institutionnalisées de participation citoyenne démontrent l'ancrage de la gouvernance participative au Québec, elles n'accordent que rarement un rôle proactif au citoyen. Plus souvent qu'autrement, ces consultations citoyennes prennent la forme d'une séance d'information sur un projet dont les fins détaillées ont déjà été fixées par les promoteurs ou les autorités en amont. Le débat citoyen institutionnel est généralement limité à des changements mineurs et souvent mobilisé par un nombre restreint de citoyens informés et concernés directement par le projet en question. L'influence des instances de participation publique au Québec est donc souvent limitée et constitue davantage une menace à la réalisation du projet qu'un réel échange permettant une coconstruction entre les exigences des administrations, les visées des promoteurs et les revendications citoyennes. À moins que celui-ci s'inscrive dans un référendum, les élus demeurent ceux qui tranchent en faveur ou non de la poursuite du projet, et ce, qu'importe la reconnaissance du savoir citoyen comme légitime et relativisant les connaissances scientifiques (Yates et Arbour, 2016).

Les nouveaux impératifs de la gouvernance participative correspondent davantage à une rationalisation des outils de participation publique, inspirés par ceux utilisés dans les organismes populaires relevant des luttes sociales et ouvrières, qu'à leur assimilation telle quelle par les

³ Schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanismes, règlements de zonage, etc.

⁴ Avec l'entrée en vigueur de la Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité en 2017, le gouvernement a restreint cette possibilité légale de refuser un projet de règlement à la condition que les municipalités se dotent d'une politique de participation publique qui respecte les exigences ministérielles à cet égard.

organismes publics (Gourgues, 2011). Cette rationalisation permet de penser la participation dans une dichotomie descendante ou ascendante : l'approche descendante est planifiée en amont par les administrations et implantée dans un cadre de gouvernance cohérente avec l'action étatique. Par exemple, un ministère lancera une consultation publique en ligne dans le cadre de la réforme d'une politique publique dans le but de bonifier sa démarche. L'approche ascendante, ou *grassroot*, est souvent spontanée et relève de l'organisation communautaire. Par exemple, des citoyens réclamant plus d'espaces verts dans leur quartier aménageront un parc sur un terrain en friche. Afin d'assurer son adhésion à ces nouveaux principes, l'État peut mettre de l'avant des mesures descendantes ou favoriser l'expression de mesures ascendantes. Dans les deux cas, les mécanismes sont utilisés dans le but d'améliorer le rapprochement entre les individus et les élus de façon à ce que la gouvernance réponde aux impératifs participatifs. La population peut également utiliser ces outils pour lancer le débat, contester des décisions ou réclamer une plus grande participation.

Cette nouvelle contrainte de gouvernance participative contribuerait à la transformation de l'action publique dans une perspective d'adoucissement du pouvoir. Les formes traditionnelles sont remplacées par des gouvernances dites horizontales, ou poreuses, où les pouvoirs sont atténués. L'autorité est partagée entre les élus, les acteurs économiques, la société civile, les experts et la population dans une logique de coproduction des connaissances qui participent à la prise de décision (Gauthier et Simard 2011 ; Gendron *et al.*, 2016 ; Blondiaux et Sintomer, 2002). Après les impératifs de transparences des organisations publiques, la gouvernance participative renforce le droit à la participation, ce qui constitue « une extension progressive des droits politiques » (Gourgues, 2011).

Malgré la présence véritable d'une culture de l'enquête et de la consultation publique au Québec, la coconstruction de la prise de décision ne signifie pas pour autant la disparition des rapports de force entre les acteurs. On assiste à la naissance d'un dualisme entre la démocratie représentative d'un côté et le contre-pouvoir citoyen de l'autre. La délégation de pouvoir de la population aux élus se fait toujours par l'exercice du vote et l'élection de représentants, mais les citoyens s'activent davantage en dehors des rendez-vous électoraux afin de surveiller, empêcher et juger l'action gouvernementale. La légitimité représentative des élus est remise en question par la légitimité de proximité de la population associée à une connaissance fine du territoire et un droit d'être impliqué dans son développement. Le savoir citoyen n'est toutefois pas toujours reconnu d'emblée puisque les citoyens souhaitant s'exprimer sur les projets qui les

concernent doivent justifier la pertinence de leur participation au débat public pour y être invités (Yates et Arbour, 2016).

Les transformations de la démocratie participative favorisent certes le débat public hors des lieux qui y sont dédiés, mais la cohésion entre les décideurs et les autres acteurs n'est pas pour autant assurée. Les États peuvent utiliser les instances participatives dans le but de détourner et de diluer la contestation soulevant la controverse (Gourgues, 2011) ou encore, tenter d'éviter, de contourner ou de manipuler le débat (Gauthier et Simard, 2011). Ce nouveau dualisme aurait pour effet de restructurer l'exercice du pouvoir et à y introduire des instances participatives et des lieux de prise de parole ponctuels : « la légitimité de la délibération démocratique repose sur le fait que toutes les parties concernées puissent y prendre part afin que l'ensemble des points de vue soient pris en compte » (Blondiaux et Sintomer, 2002). Ces mesures ne sont toutefois pas en mesure d'endiguer à elles seules l'éclatement des mouvements sociaux et la prise de parole citoyenne dans l'espace public :

Si les instances de démocratie intermédiaire ou les grands rendez-vous de dialogue social peuvent canaliser une partie de cette opposition, la nature même des mouvements sociaux et l'évolution de la société, dans ses pratiques comme dans ses valeurs, feront toujours déborder la contestation hors des canaux prévus. Que cette contestation entrave l'exercice du pouvoir participe de sa nature même de « contrepouvoir » (Gendron *et al.*, 2016).

Ce contexte favorise ainsi la participation citoyenne, institutionnelle ou non, qui introduit un déplacement de la légitimité de notre système représentatif dans la reconnaissance d'un savoir citoyen comme également légitime. Cette mise en tension de ces deux légitimités de même que l'éclatement des lieux de prise de parole ne suffisent toutefois pas à encadrer la participation citoyenne. C'est dans ce contexte de transformation de la gouvernance qui introduit de nouvelles exigences permettant une participation active de la population que la notion d'acceptabilité sociale a émergé au Québec.

AU-DELÀ DE LA CONTESTATION : DE « PAS DANS MA COUR » À L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Souvent associée au syndrome *Pas dans ma cour*, la contestation relative aux grands projets de développement a souvent été associée à un refus égoïste du développement des ressources du territoire par les individus qui ne souhaitaient pas en vivre ses conséquences. En opposant le

bien-être personnel et individuel avec l'intérêt collectif associé au développement économique, le syndrome pas dans ma cour postule que la démarche est personnelle même si elle est réalisée dans l'intérêt collectif. L'émergence d'une contestation citoyenne éclatée et hétérogène pourrait pourtant être liée au rejet du modèle de développement économique dominant où tout projet économiquement viable est nécessairement souhaitable pour la société. Bien que l'émergence de l'acceptabilité sociale ait permis d'enrichir le débat sur la question, les critiques associées à la contestation citoyenne, dans l'optique du syndrome pas dans ma cour, continuent de teinter sa signification dans les démarches des promoteurs et des décideurs.

Cette vision de l'acceptabilité sociale met l'accent sur la notion de conflit et de résolution. Elle polarise le débat public sur la question tout en évacuant ses nuances. L'intérêt nouveau pour l'acceptabilité sociale de la part des promoteurs n'est pas fortuit. Ces derniers s'entendent généralement pour dire que l'accueil de la communauté à l'égard des projets qu'ils souhaitent développer est un facteur important de risque ou de réussite (Fortin et Fournis, 2014). Entre les processus légaux de consultation, les initiatives d'information et la consultation de groupes d'intérêt, l'acceptabilité sociale revêt de nombreux chapeaux du côté des promoteurs. En réponse à cet enjeu qui occupe une place de plus en plus importante, certains ne ménagent pas les ressources afin de mener des séances d'information tout au long du processus d'élaboration du projet pour être certains que la population concernée soit bien au fait des travaux prévus et de leurs impacts.

Que la consultation fasse partie ou non de l'équation, l'élimination du facteur surprise pour la population est un aspect qui peut faciliter l'acceptabilité sociale du projet. Les promoteurs doivent éviter toute contestation en mettant en place des démarches de communication et de relations publiques le plus tôt dans la démarche (Gendron, 2014). Dans le but de convaincre de la légitimité du projet pour la population, le terme acceptabilité sociale est alors galvanisé et récupéré par les politiciens et les promoteurs pour justifier que les effets négatifs du projet proposé sont bénins. Comme on prend compte de l'aspect social dans une démarche d'information plutôt que de réelle consultation, la population n'a pas à s'inquiéter ; pour certains promoteurs et élus, on s'assurera ainsi qu'il y a acceptabilité sociale. Cette référence à l'acceptabilité sociale dans le cadre de stratégie de communication publique classique est toutefois erronée et il serait plus à propos de parler d'acceptation sociale (voir figure 1) dans ces cas. En effet, si ce dernier réfère à rendre acceptable un projet par des pratiques informatives portant sur un projet déjà bien ficelé par les promoteurs et les décideurs, la force de

Figure 1 : Paradigmes de l'acceptation et de l'acceptabilité sociale

Deux paradigmes ?	« Acceptation sociale »	« Acceptabilité sociale »
Question clef	Comment ?	Pourquoi ?
Moment (Timing)	En aval de la décision	En amont de la décision
Conception de la mobilisation citoyenne	Population ignorante Inquiétudes injustifiées Problème d'attitudes « réfractaires »	Intelligence citoyenne à valoriser et intégrer. Désir de contribuer ENSEMBLE au projet / changement
Initiative	Entreprise : démarches volontaires et codes de conduite	Entreprise et instances de responsabilité publique (gouvernement, BAPE, INSPQ, etc.)
Sujet des échanges	Bon voisinage (politesse) Bon citoyen (philanthropie) Atténuation des impacts / « accommodements raisonnables »	Décision du projet Définition des termes de l'évaluation du projet : démonstration de la « plus-value sociale »
Approche « scientifique »	Science technique et économique	Science complexe, interdisciplinaire (nécessité d'un dialogue des savoirs)
Outils	Information et éducation de la population / Marketing social Consultation Relations publiques	Communication Participation de la population. Concertation Relations communautaires
Sens des apprentissages	Unidirectionnel : de l'entreprise vers la communauté	Bidirectionnel : échanger pour construire des apprentissages communs
Prise de décision	Rapide et génératrice de conflits	Plus lente et pertinente
Relations avec le pouvoir public	Lobbying. Conformité réglementaire	Engagement politique responsable Amener le gouvernement dans le contexte de dialogue commun
Pérennité de la décision	Faible (fortes contestations)	Forte (consensus social)

Source : Batellier, 2012

l'acceptabilité sociale réside plutôt dans la mise en place d'un dialogue entre les intervenants en amont du processus (Gendron, 2014).

L'acceptabilité sociale est encore mal définie et perçue de façon négative en dehors des cercles universitaires (Batellier et Maillé, 2017). Elle est présentée comme une menace au développement économique menée par un petit groupe d'individus dont les efforts de contestation ne reflètent pas la position de la majorité de la population silencieuse à ce sujet. Par exemple, l'Institut économique

de Montréal la décrit à la fois comme une boîte de pandore et un concept mal défini qui ouvre la porte à la prise de décisions arbitraires et une menace à la primauté du droit (Chassin, 2017). L'utilisation qui est faite de l'acceptabilité sociale dans le discours public est souvent bien peu nuancée. Son utilisation s'articule fréquemment dans une dichotomie qui évacue ses subtilités : il y a acceptabilité sociale ou il n'y en a pas (Batellier et Maillé, 2017). Dans l'œil du public, comme la notion est généralement utilisée lorsqu'il n'y a pas acceptabilité sociale, dans des contextes de contestation, « elle est par conséquent teintée par la volonté des décideurs de mieux maîtriser les contestations dont leurs décisions font l'objet » (Gendron, 2014).

L'acceptabilité sociale est alors perçue comme un moyen de tempérer le débat, comme si toute contestation était nécessairement mauvaise. Dans cette optique de conflit, les personnes qui remettent en question un projet agissent nécessairement dans la confrontation. Leur réaction est présentée comme étant fermée à la discussion et radicale. Cette perception de la mobilisation comme un comportement déviant est donc associée à la prémisse que les projets ayant des retombées économiques relèvent du progrès et que toute réaction négative à leur égard relève

de l'ordre idéologique, et se rapproche de la déviance (Batellier et Maillé, 2017). Perçue comme un moyen d'éviter le conflit, la notion renvoie à la reproduction de l'ordre en vigueur et à son acceptation latente, puisqu'on y réfère principalement en son absence (Fournis et Fortin, 2014).

POLYSÉMIE DU CONCEPT : EN QUÊTE D'UNE DÉFINITION SCIENTIFIQUE

L'acceptabilité sociale est un concept utilisé à la fois dans les milieux universitaires et dans l'espace public qui fait débat depuis une quinzaine d'années. Cette période de construction et de définition représente toutefois un moment difficile : sa polysémie contribuerait à en discréditer la pertinence. En l'absence de repères conceptuels précis, son utilisation serait flexible et permettrait donc aux différents acteurs de l'utiliser de façon utilitaire à leur avantage (Batellier, 2015).

Heureusement, la notion est plus féconde dans les milieux académiques où de nombreux universitaires tentent de dégager une définition opérationnelle et consensuelle de l'acceptabilité sociale. Au Québec, bien qu'il soit encore difficile d'associer un consensus au concept, de nombreux chercheurs travaillent à mieux définir le concept. Dans sa cartographie de la notion d'acceptabilité sociale et de ses usages, Batellier (2015, p. 50) rapporte pas moins de 13 définitions formelles du concept qui varient entre l'ensemble des jugements collectifs, un ensemble de caractéristiques, une condition, l'interaction entre les citoyens et les promoteurs, l'assentiment de la population, le résultat d'un processus de construction des conditions minimales, l'action de prise de décision, la capacité collective de délibération, etc. Les définitions choisies dans cet essai accordent une importance particulière au rôle des divers acteurs, et non pas seulement des citoyens, dans la construction d'un jugement ou d'un processus d'évaluation.

Pour Gendron (2014), l'acceptabilité sociale ayant émergé lorsque les projets privés comme public font l'objet d'une contestation populaire, la notion est intimement liée aux dynamiques sociales et s'ancre dans un long processus qui démarre dès les débuts du projet. Elle réfère à une démarche collective plutôt qu'individuelle qui se déploie au moment où toutes les options sont encore sur la table concernant les modalités du projet. Le processus qui mène vers l'acceptabilité sociale est celui qui passe des intérêts individuels vers un ensemble de valeurs que partage la communauté. La définition proposée se résume ainsi : « 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, y compris le statu quo » (Gendron, 2014).

L'aspect collectif de cette définition met également en exergue les différents rôles que jouent les promoteurs, les décideurs et les populations concernées dans la construction dynamique d'un jugement collectif. Cette responsabilité partagée dans cette démarche « reflète l'ancrage du décideur et de sa décision dans une société en transformation qui a bousculé les repères traditionnels de la légitimité » (Gendron, 2014).

Fortin et Fournis (2014) proposent quant à eux une définition de l'acceptabilité sociale articulée selon trois processus, soit microsocial, mésopolitique et macroéconomique. Premièrement, l'aspect microsocial se définit autour de la participation citoyenne et de l'action collective. Les controverses citoyennes au regard des projets d'exploitation des ressources ont pris de plus en plus d'importance rappelant du même coup que le développement économique des ressources naturelles de l'État ne fait pas que des gagnants. Ce processus met également de l'avant l'aspect dynamique du processus décisionnel qui permet de créer des compromis entre les différents acteurs qui favorisent les attentes des populations concernées. Deuxièmement, l'aspect mésopolitique est centré dans les décisions et la formation de règles légitimes et est plus particulièrement associé à la remise en cause du modèle de développement économique lié aux ressources naturelles. Les auteurs soutiennent que cette fragmentation du modèle auparavant dominant laisse place à une multitude de politiques sectorielles dans les grands secteurs économiques. Ces politiques se manifestent dans un nouveau contexte territorial où la légitimité des projets est à construire à chaque occasion. Cette dynamique complexifie les rapports publics/privés et rend la décision des élus plus complexe en raison de l'imprévisibilité des réactions du milieu. Finalement, la dimension macroéconomique porte sur les grands modèles de développement et les compromis sociaux qu'ils sous-tendent. Ces grandes tendances sociales, qui sont ancrées à long terme et qui sont généralement stables, s'articulent dans une vision du développement qui a favorisé l'exploitation des ressources naturelles depuis des décennies. Les transformations vers l'économie du savoir confèrent des rôles nouveaux aux administrations locales dans l'administration de leur territoire qui déstabilise les façons de faire et peuvent mener à des conflits ou des tensions. De ce nouveau contexte, se dégagent des mouvements sociaux qui remettent en question le bien-fondé du développement des ressources naturelles comme vision du développement économique. Ancré dans ces trois mécanismes, Fortin et Fournis (2014) définissent l'acceptabilité sociale 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 institutionnelles reconnus légitimes, car

cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégié par les acteurs concernés.

Si l'acceptabilité sociale se manifeste dans un contexte de transformation des rôles des acteurs, que pensent les décideurs de cette montée en importance du rôle des citoyens dans la réalisation de projet d'exploitation des ressources naturelles? Dans une étude portant sur l'évolution du modèle de gouvernance québécois (Côté *et al.*, 2007), les auteurs soutiennent que notre modèle aurait évolué vers un État subsidiaire, se détachant des mécanismes opérationnels, pour laisser de plus en plus d'espace à la concertation et à la participation, malgré leur faible inclusion dans les processus institutionnels. Les chercheurs attestent que le modèle québécois s'ouvre à la participation citoyenne, et ce, sans avoir revu en profondeur les modèles légaux et institutionnels de la participation publique depuis de nombreuses années. Cette ouverture à la prise de parole des mouvements sociaux à l'extérieur des canaux démocratiques existants démontre que le nouvel impératif de la démocratie participative fait son chemin. L'émergence de l'acceptabilité sociale, comme processus de coconstruction du consensus entre le promoteur, les décideurs et la population, se révèle alors comme une percée incontestable de la gouvernance participative. Dans ce contexte, « l'acceptabilité sociale se veut ainsi une réponse à la manifestation des contre-pouvoirs issus des mouvements sociaux » (Gendron *et al.*, 2016). C'est dans ce contexte que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a lancé en 2014 son chantier sur l'acceptabilité sociale visant à produire des orientations gouvernementales en la matière.

ÉTUDE DE CAS : LE CHANTIER SUR L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Toute référence au concept d'acceptabilité sociale était absente du corpus législatif et réglementaire québécois avant l'adoption des orientations en la matière du MERN en 2017, malgré la place de plus en plus importante que la notion occupe dans le débat public. Ce chantier a été mis en place dans un contexte de forte contestation des projets d'exploitation des ressources naturelles. Malgré l'entrée en vigueur de la Loi sur les mines (RLRQ, chapitre M-13.1) réformée et le respect de toutes les conditions pour l'octroi des permis par le gouvernement, les citoyens se mobilisent et leurs actions portent même le gouvernement à refuser un projet pour absence d'acceptabilité sociale. Le MERN décide ensuite de faire le bilan de ses pratiques internes dans le but de les évaluer et d'établir des pistes d'actions et son rôle est remis en question afin de répondre à cette nouvelle réalité.

CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE DE L'ÉMERGENCE DU CHANTIER

Les années qui précèdent le chantier sur l'acceptabilité sociale du MERN représentent une faste période de réflexion et de contestation sur l'exploitation des ressources naturelles au Québec. À partir de 2009, pas moins de quatre projets de loi en quatre ans sont déposés par deux gouvernements à l'Assemblée nationale afin de réformer la Loi sur les mines⁵. Cette nécessité de réformer rapidement la loi semble être à la fois liée à sa désuétude et à la forte protestation citoyenne envers certains projets miniers de l'époque. La compagnie minière Ossisko lance un projet de mine à ciel ouvert à même le noyau urbain de la municipalité de Malarctic en 2006. Le collectif *Sept-Îles sans uranium* est formé en 2008 alors que des forages d'exploration ont lieu à proximité du centre-ville. La coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine* amorce symboliquement des travaux de prospection sur deux claims⁶ obtenus en toute légalité sur les terrains de l'Assemblée nationale en 2009 pour réclamer la protection des milieux bâtis des activités des minières. En raison, tour à tour, d'élections, de la clôture de la session parlementaire par prorogation, du rejet du principe du projet de loi, ce n'est qu'à la quatrième tentative que les députés s'entendent sur sa réforme. Cette réforme introduit des mesures contraignant les promoteurs à informer les propriétaires de surface et à obtenir leur approbation avant de réaliser des travaux d'exploration minière, rendant obligatoire la création de comités de suivi par les promoteurs, interdisant toute activité minière dans les périmètres d'urbanisation et déléguant le pouvoir aux MRC d'identifier des lieux où de telles activités seraient interdites selon des orientations.

Au cours de cette même période, le Québec se lance dans de nombreux projets dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles. Le gouvernement déploie le Plan Nord et investit dans des projets miniers contestés tels que la Mine Arnaud, les projets éoliens à proximité des milieux de vie pullulent. De nombreux groupes citoyens et environnementaux demandent un moratoire sur l'exploitation du gaz de schiste en raison des nombreux projets

⁵ Projet de loi n°79 : Loi modifiant la Loi sur les mines, présenté à la 39^e législature, 1^{re} session par Serge Simard, ministre délégué aux Ressources naturelles et à la Faune. Projet de loi n° 14 : Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable, présenté à la 39^e législature, 2^e session par Serge Simard, ministre délégué aux Ressources naturelles et à la Faune. Projet de loi n° 43 : Loi sur les mines, présenté à la 40^e législature, 1^{re} session par Martine Ouellet, ministre des Ressources naturelles. Projet de loi n° 70 : Loi modifiant la Loi sur les mines, présenté à la 40^e législature, 1^{re} session par Martine Ouellet, ministre des Ressources naturelles.

⁶ Nom donné aux permis d'exploration minière octroyés par le MERN en un lieu donné. Si le prospecteur démontre que le claim contient des ressources minérales viables économiquement, il lui est ensuite possible d'obtenir un permis d'exploitation.

annoncés. Au même moment, des entreprises se plaignent que les règles ne sont pas claires au Québec, que les permis et les autorisations nécessaires varient selon les types de projets et que les délais sont trop longs. En 2015, malgré l'adhésion de la population de Port-Cartier, l'entreprise FerroAtlantica renonce à son projet d'usine de silicium métal qui devait créer 345 emplois directs.

Loin d'être idéale, l'absence de référence explicite à l'acceptabilité sociale dans les documents règlementaires ou législatifs n'avait pas posé problème au Québec avant que le gouvernement n'impose un moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium en 2013, au même moment où il confie au BAPE un mandat d'enquête et de consultation sur la filière de l'uranium. Avant le décret du moratoire, l'entreprise minière Strateco, une entreprise propulsée par le Plan Nord, avait amorcé les démarches dans le but d'exploiter le lithium dans le projet des monts Otish, en territoire Cri, au nord de Mistissini. Tout au long du processus de consultation prévu par la loi, les relations entre les populations locales crie et le promoteur se sont envenimées. Au terme du processus, les communautés ont refusé en bloc le projet de mine et le gouvernement a refusé d'émettre le certificat d'autorisation à Strateco en invoquant l'absence d'acceptabilité sociale du projet. L'utilisation de l'acceptabilité sociale comme critère d'émission du certificat d'autorisation d'exploitation du projet minier a été contestée puisque le concept en question était absent des critères de délivrance des permis (Drost *et al.*, 2017). Cette décision, additionnée au moratoire sur l'exploitation de l'uranium, a entraîné une saga judiciaire entre le Québec et l'entreprise minière qui estimait avoir été lésée dans le processus et réclamait 200 millions de dollars⁷.

Malgré l'imposition de moratoires pour limiter l'exploitation du gaz de schiste et évaluer la filière de l'uranium et la réforme de la Loi sur les mines, la grogne est palpable au sein de la population et des groupes environnementaux qui se sentent lésés dans le développement de tels projets à proximité de leur milieu de vie. Si les projets de grande envergure attirent davantage l'attention des médias, les dossiers litigieux comprennent également de petits projets

⁷ La requête de la minière a finalement été rejetée par la Cour supérieure du Québec en 2017. Le juge a déterminé que l'acceptabilité sociale devait être prise en considération dans le choix de délivrer ou non un permis d'exploitation par les décideurs. Le jugement propose une définition de l'acceptabilité sociale et soutient que le concept comprend les principes énoncés à l'article 152 de la Loi sur la qualité de l'environnement (RLRQ, chapitre Q-2) qui mentionne que les décideurs doivent entre autres prendre en considération la protection du milieu social en vue de diminuer les répercussions négatives des activités reliées aux projets auprès des autochtones. En raison de la reconnaissance par les tribunaux de la légitimité du gouvernement de ne pas émettre de permis, l'entreprise n'a eu droit à aucune compensation financière pour les activités d'exploration minière liée au projet.

tels que des minicentrales hydro-électriques, de création d'aires-protégées ou l'exploitation de gravières-sablères. Lors de l'entrée en poste de Pierre Arcand à titre de ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en 2014, ce dernier prend connaissance du rejet de ces projets par les communautés d'accueil alors qu'aux yeux du MERN et du ministère de l'Environnement, ces derniers répondent à toutes les exigences légales et réglementaires. Malgré la présence de pratiques participatives dans les trois secteurs du MERN, soit territoires, mines et énergie, celles-ci ne permettent pas toujours la consultation du grand public, se font parfois en aval des projets et l'accompagnement des promoteurs dans ses relations avec le milieu est lacunaire. Lorsqu'il est prévu par la loi, le BAPE arrive quant à lui lorsque l'étude d'impact est réalisée et représente l'un des dernières étapes avant que le Conseil des ministres prenne position sur le projet.

C'est donc dans ce contexte de contestation et d'incertitude sur la légitimité du pouvoir exécutif d'utiliser l'acceptabilité sociale comme critère pour l'émission de permis d'exploitation des ressources minérales que le gouvernement libéral fraîchement élu en 2014 a lancé le chantier en matière d'acceptabilité sociale dans le but de se doter d'orientations ministérielles en la matière.

UN CHANTIER POUR CALMER LE JEU

À l'hiver 2014, le MERN lance plusieurs grands chantiers internes en vue de revoir ses façons de faire. À ce moment, de nombreux dossiers du ministère sont contestés par des groupes citoyens, malgré qu'ils aient réussi à obtenir toutes les autorisations gouvernementales nécessaires à la réalisation de leurs projets. Pour permettre d'évaluer la situation actuelle et les façons de faire, une petite équipe de fonctionnaires est dépêchée auprès du bureau de la sous-ministre afin de travailler sur le sujet. Le ministère développe alors des analyses de différents projets au regard de l'acceptabilité. À cette étape préliminaire, on cherche à identifier les facteurs d'acceptabilité sociale et à mieux comprendre ce qui permet de la faciliter dans les façons de faire du ministère.

Lors de l'entrée en fonction de Pierre Arcand comme ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ce dernier prend connaissance de nombreux dossiers sensibles et commande un portrait de la situation pour l'ensemble des projets en cours qui présentent des enjeux d'harmonisation des usages et d'acceptabilité sociale. Le ministre choisit alors de lancer le

chantier. On développe alors un plan de travail pour réaliser un diagnostic interne pour évaluer les façons de prendre en compte l'acceptabilité sociale dans les pratiques du ministère.

À l'automne 2014, pour des raisons de neutralité et de transparence, on confie le mandat de la réalisation du diagnostic des pratiques du ministère à *Raymond Chabot Grant Thornton* et Transfert Environnement sous la supervision du secteur territoires du MERN. Les consultants articulent la démarche autour de quatre grands thèmes : 1) Le rôle des instances des échelles nationales, régionales et locales dans l'adoption d'une vision stratégique de développement des ressources énergétiques et minérales qui se manifeste notamment par les plans d'affectation du territoire public et les orientations gouvernementales en aménagement du territoire. 2) Les pratiques participatives utilisées lors de l'élaboration des différents outils de planification et règlementaires qui requièrent l'information, consultation et la concertation des acteurs locaux et des populations autochtones. 3) La prise en compte des répercussions sociales, environnementales et économiques des projets à différentes échelles. 4) Les mécanismes de partage des bénéfices des projets d'occupation et d'exploitation des ressources naturelles quant aux retombées pour la communauté.

Les pratiques du MERN au regard de ces quatre aspects ont été évaluées en profondeur grâce à des sondages, à la consultation de documents administratifs permettant d'évaluer les outils dont le ministère dispose, l'utilisation qui en est faite de même que leurs lacunes. Une fois le diagnostic complété, celui-ci est soumis à un processus de consultation dans le cadre d'une tournée régionale où l'on procède à 25 tables de discussions tenues à huis clos regroupant des organismes (regroupements d'entreprises, groupes d'intérêt, organismes environnementaux, chercheurs), des citoyens et des élus municipaux.

À la suite à cet exercice, qui comprend également la comparaison de différentes juridictions en la matière au Canada et en Scandinavie de même que l'analyse de projets ayant été exemplaires ou problématiques au regard de leur acceptabilité sociale, les consultants en arrivent à dégager de grandes pistes de réflexion. Celles-ci comprennent entre autres l'amélioration de la **transparence** du MERN dans ses interactions avec les acteurs locaux et les parties prenantes, l'intégration d'une approche de **participation** liée à l'ensemble des processus administratifs, une capacité **d'écoute** des préoccupations et des attentes du milieu, assurer la **reddition de comptes** auprès des participants aux consultations et les parties concernées, respecter les principes du **développement durable** (Raymond Chabot Grant Thornton & Transfert Environnement et Société, 2015).

En prenant connaissance des résultats du diagnostic et des consultations qui l'ont précédé, l'équipe du bureau du sous-ministre reprend en charge le dossier du chantier pour la rédaction du livre vert en matière d'acceptabilité sociale en 2016. Le livre vert est ensuite déposé par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles à l'Assemblée nationale en mars 2016. Comme cette formule est généralement employée par le pouvoir exécutif afin d'engager la discussion pour en arriver à une position mieux définie (Assemblée nationale, 2013), la commission parlementaire de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles s'est dotée du mandat de mener des consultations particulières à ce propos jusqu'en avril de la même année.

Près de trente groupes sont invités à présenter leurs avis et recommandations via le dépôt d'un mémoire et les auditions en commission parlementaire. Le ministère procède ensuite à la rédaction de cinq grandes orientations en matière d'acceptabilité sociale qui sont dévoilées en janvier 2017.

Figure 2 : Facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale



Sources : adapté de Yelle (2013) et Stankey and Shindler (2006)

Source : MERN, non daté A

Le livre vert déposé par le MERN propose une définition de l'acceptabilité sociale qui, à l'instar de la littérature québécoise sur le sujet, repose sur l'idée d'une démarche entre les acteurs pour assurer l'adhésion au projet proposé de la communauté d'accueil : « processus de consultation dans lequel promoteur, élus, organismes, groupes et citoyens discutent ensemble sur les conditions permettant la réalisation ou non d'un projet de développement » (MERN, non daté B). En ce sens, le concept auquel le ministère adhère ne réfère pas aux impacts sociaux des projets, mais bien à leur implantation et à leur acceptation par les citoyens concernés. Cette définition n'a toutefois pas été récupérée dans le document présentant les orientations gouvernementales en raison de la polysémie de la notion et de l'absence de consensus scientifique sur la définition du concept. Le ministère a préféré s'en tenir aux facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale (figure 2). Or, depuis l'adoption des orientations en matière d'acceptabilité sociale, le MERN a poursuivi ses réflexions sur la définition qu'il souhaite donner à la notion et la présente désormais comme « (le résultat) du jugement collectif à l'égard d'un projet. Ce jugement peut évoluer dans le temps et est influencé par un ensemble de facteurs » (MERN, 2019).

Les orientations adoptées par le ministère, à quelques mots près, sont les mêmes que celles présentées dans le livre vert (MERN, non daté C) :

- mieux faire connaître les rôles et les responsabilités du Ministère en matière de planification et de gestion du territoire ;
- rendre plus transparents et plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les plans d'affectation du territoire public et les actualiser ;
- assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes du projet ;
- favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil ;
- renforcer la capacité d'analyse du Ministère sur les impacts, les retombées économiques et les répercussions des projets en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale.

On constate ici une réelle volonté d'améliorer les pratiques administratives du ministère dans ses relations avec les communautés locales dans le but d'engager un réel dialogue. Sans amener de modifications au cadre légal ou réglementaire, les orientations constituent un guide qui devrait permettre au MERN d'améliorer ses pratiques internes en la matière.

TRANSFORMATION DES MODES DE PARTICIPATION

Le lancement du chantier sur l'acceptabilité sociale par le MERN semble avant tout une façon de calmer le jeu. Les années qui précèdent sont fécondes en contestation et le ministère est éprouvé par le ras-le-bol collectif. Pour certains, la confiance de la population envers les élus a été trahie et les canaux de participation existants de l'époque ne sont pas suffisants pour permettre une réelle participation citoyenne menant à l'acceptabilité sociale.

Bien que des processus consultatifs soient en place au moment de mener le chantier, ces derniers étaient principalement articulés en aval des processus d'élaboration des projets, à une étape très avancée ; les démarches d'exploration, l'obtention des permis et des autorisations étant déjà obtenues. Les consultations prévues par la loi, pour ce qui a trait à l'exploitation des ressources naturelles, visent principalement à présenter à la population le projet et à prendre le pouls concernant certaines mesures de bon voisinage et d'atténuation des impacts dans une démarche principalement unidirectionnelle, du promoteur vers la communauté. Cette façon de faire participer se rapproche davantage du concept d'acceptation sociale, qui, rappelons-le, est axé dans une perspective à court terme de contrôle de la contestation grâce à des stratégies de relation publique (Gendron, 2014). En ce sens, les processus de participation relevaient davantage de la coopération symbolique que de la réelle prise de pouvoir des citoyens (Arnstein, 1969) de participer activement à la construction d'un consensus social associé à l'acceptabilité sociale.

Par ailleurs, la consultation grand public, que certains peuvent qualifier de *grand-messe*, immédiatement avant que le projet soit soumis à l'approbation du Conseil des ministres peut mener à la polarisation du débat. Par exemple, dans les consultations menées par le BAPE, les citoyens sont mis devant les faits accomplis, on suscite la surprise et l'indignation de certains qui auraient souhaité être impliqués dans le processus dès le départ. Les *pour* et les *contre* s'affrontent sans qu'il soit réellement possible de construire un consensus qui réponde aux attentes de tous. À cette étape du processus, les dés sont déjà pipés et les interventions des citoyens n'ont généralement pour effet que de changer des éléments mineurs, le bien-fondé des projets étant difficilement remis en question. Autre source de frustration au sein de la population, aucun mécanisme ne contraint les promoteurs et les décideurs à prendre en compte des résultats des consultations dans leur décision. Les citoyens se déplacent, forment des comités, étudient les impacts pour leur communauté, rédigent des mémoires, alimentent les débats

publics, mais ne voient que très rarement les effets leur contribution. Ils ne reçoivent également que très rarement une rétroaction sur la prise en considération ou non de leurs recommandations.

Dans le contexte du début des années 2010, les contraintes liées à l'émission de permis et la consultation semblent s'être avérées insuffisantes parce que les acteurs n'ont pas travaillé de concert en amont des projets pour amorcer un dialogue. Les instances consultatives institutionnalisées ne correspondaient pas aux attentes dans certains cas ce qui a pu mener la population à se rabattre à prendre parole et à agir dans l'espace public afin de faire entendre ses demandes.

Ainsi, la confiance du public en nos élus pour prendre des décisions quant à l'autorisation, ou non, de projets répondant à une vision d'occupation du territoire et d'exploitation des ressources naturelles commune s'est dégradée. S'il est difficile de déterminer si les projets ont davantage été contestés au cours de cette période, il semble évident que la contestation s'est organisée différemment depuis une décennie : les communautés agissent désormais davantage hors des canaux dédiés à la consultation, s'organisent rapidement et efficacement et ne se fient plus seulement aux groupes environnementaux pour les représenter. Non seulement cette participation au débat public se manifeste différemment par l'exigence d'une réelle influence dans le processus de prise de décision, mais ses retombées sont également plus importantes. Les interventions, y compris celles des Premières nations, semblent davantage relayées dans les médias traditionnels comme sociaux. Pour certains cette transformation réside dans le fait que les citoyens considèrent désormais avoir leur mot à dire sur tout, mais cette réaction semble le résultat de transformations plus profondes.

ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT : ASSOUPPLISSEMENT À PETITS PAS

Le chantier sur l'acceptabilité sociale du MERN semble avoir été lancé à la fois dans une perspective utilitariste et de transformation des pratiques de gouvernance. D'un côté le chantier permettait de soulager le mécontentement de la population qui se voyait imposer des projets d'exploitation des ressources naturelles qui ne correspondait pas à ses aspirations en termes d'occupation du territoire et de l'autre, la contestation a également révélé des lacunes dans la gestion des ressources de l'État. Si cette démarche représente un premier pas vers une amélioration des pratiques internes du ministère afin d'augmenter la participation des citoyens

aux différentes étapes des projets en cours, elle démontre une réelle prise de conscience du ministre de la nécessité nouvelle d'améliorer la légitimité des décisions du Conseil des ministres d'aller de l'avant avec ces projets.

Dans le contexte de bris de confiance entre la population et ses représentants en ce qui a trait aux projets d'exploitation des ressources naturelles dans lequel le Québec a navigué au début des années 2010, la légitimité démocratique des élus a été mise à mal. Cette méfiance semble toutefois généralisée à la fonction d'élu puisque de nombreux sondages évaluant la confiance de la population envers les politiciens illustrent année après année que ces derniers se trouvent dans le bas du classement. Cette réalité démontre bien la transformation de la légitimité représentative des élus (Yates et Arbour, 2016) que certains expliquent entre autres par la globalisation. Comme les enjeux sociétaux sont de plus en plus vastes, la population perçoit son influence diminuée au regard des grands enjeux de la société et ainsi, l'écart entre les politiciens et la population se creuse. Elle se rabat sur des enjeux locaux qui la concernent directement. C'est en toute connaissance de cause que le MERN a adopté des orientations visant à redéfinir le rôle du ministère. Si les décideurs conservent leur rôle d'accepter ou non l'émission des permis et droits permettant au projet d'aller de l'avant, les orientations mènent toutefois le ministère à adopter un rôle proactif d'accompagnateur auprès des communautés et des promoteurs dans une perspective de mise en valeur, c'est-à-dire principalement de développement économique, des ressources du domaine de l'État.

Les orientations en acceptabilité sociale de 2017 ont misé sur l'adoption de mesure favorisant un accompagnement des promoteurs et des citoyens dans les processus de réalisation des projets. Le ministère a par la suite développé de nombreux guides afin de soutenir les entreprises dans le développement de liens avec les communautés concernées dès le début de projets (MERN, 2018). Par exemple, le MERN a développé un *Guide des bonnes pratiques sur les comités de suivi et obligations légales des promoteurs pour des projets miniers et d'hydrocarbures* de même qu'un *Guide des bonnes pratiques sur les comités de suivi*⁸. Ces guides sont basés sur les facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale (figure 2) et visent, en amont, à ce que le promoteur entre en dialogue avec la communauté de façon à réaliser le meilleur projet qui soit, dès le départ, et limiter la polarisation du débat en aval. Si pour les promoteurs ces mesures sont réalisées sur une base volontaire, elles peuvent faire partie d'un processus de gestion du risque social et financier des projets et, du même coup, engager un

⁸ Ces documents sont disponibles en ligne pour consultation : <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/energie-ressources-naturelles/publications/#c13876>

dialogue avec la population locale. Dans la construction de ce dialogue, le ministère joue notamment un rôle important via son réseau des directions régionales dont la mission a été transformée par le chantier. Leurs effectifs ont été augmentés et une partie du personnel de ces directions est désormais embauchée ou formée afin d'accompagner les promoteurs dans leurs démarches. Ce réseau d'accompagnateurs vise à épauler les promoteurs et la population locale à entrer en dialogue. Pour ce faire, le chargé de projet informe les promoteurs des outils existants, les encourage à mettre en place des mesures de consultation en amont, accompagne les promoteurs dans les diverses étapes de délivrance des droits. Il épaulé également les populations locales en les informant des processus d'autorisation des projets, des différents processus de participation et encouragent les démarches de participation dans le processus. Afin de faciliter les démarches, les directions régionales du MERN peuvent également former des tables interministérielles régionales où les représentants des différents ministères concernés par le projet discutent avec les promoteurs de leurs attentes et de leurs besoins afin d'émettre les droits d'exploitation ce qui contribue à éviter les allers-retours entre les différents interlocuteurs gouvernementaux pour le promoteur. Cette mesure favorise également la communication entre les différents ministères et peut contribuer à réduire les délais d'octroi des droits.

Certaines mesures ont également été mises en place après la réforme de la Loi sur les mines afin d'améliorer les relations avec la communauté. Outre l'information des propriétaires de surface lorsqu'un prospecteur obtient un claim et l'obtention de leur autorisation pour réaliser des travaux, les entreprises minières ont depuis 2013 l'obligation de former un comité de suivi dans les 30 jours suivant l'obtention d'un bail minier. Ce comité doit au minimum être formé d'un acteur du milieu municipal, d'un représentant du milieu économique, d'un citoyen et d'un représentant d'une Première nation, si tel est le cas. Tous ses membres doivent être indépendants de l'entreprise minière et résider dans la région où le bail est octroyé. Si l'objectif global de la création d'un comité de suivi est de « favoriser l'implication de la communauté locale dans l'ensemble d'un projet d'exploitation minière » (MERN, 2016), il n'en demeure pas moins que l'entreprise minière est libre de sélectionner les membres de son propre comité de suivi, qui détermine lui-même son rôle. Le ministère s'en tient donc à la bonne volonté du promoteur de faire du comité de suivi un réel lieu de dialogue permettant de favoriser l'acceptabilité sociale des projets miniers.

Si le cadre légal n'a pas évolué à la suite de l'adoption des orientations pour rendre obligatoire des consultations aux différentes étapes du projet, le ministère s'est doté de cibles internes et

de mesures à cet effet dans son plan stratégique (MERN, 2018). Le plan stratégique 2018-2021 fait de l'acceptabilité sociale l'une de ses cinq orientations, mais les cibles qu'il détermine semblent être insuffisantes pour atteindre les objectifs visés. Par année, le plan stratégique prévoit la formation de trois comités de suivi en amont de l'obligation légale et attribue au ministère la responsabilité de produire des documents synthèses permettant de diffuser de l'information sur les projets majeurs au nombre de quatre. Cette information se retrouve sur le site Web du ministère sous forme de courte description du projet qui précède une fiche technique détaillant sommairement le type d'exploitation de la mine, le territoire d'accueil, les consultations menées, l'implication des communautés autochtones et les données économiques sur le sujet. Ces données sont toutefois très sommaires et ne permettent pas, par exemple, de détailler l'ensemble des processus de consultations menées, les personnes qui forment le comité de suivi, l'information qui a été distribuée aux populations locales, etc. Il est surprenant que le MERN ne produise ce type de fiche, qui correspond approximativement à un document de quatre pages sous forme de tableau, que pour ses projets dits majeurs. Il est d'autant plus surprenant qu'il se fixe des objectifs aussi bas que quatre fiches par année et que les citoyens n'aient pas accès à cette information pour les autres projets. En raison de leur importance, ces projets ont bien entendu des effets environnementaux, sociaux et économiques importants pour les populations d'accueil. Toutefois, l'ampleur des projets n'est pas liée à leur acceptabilité sociale et de petits projets peuvent être très mal accueillis malgré leurs effets limités.

Dans le plan stratégique du MERN, le comité de suivi prévu par la loi sur les mines y est présenté comme étant « une innovation majeure parmi les lois comparables » (MERN, 2018), mais sa formation en amont de l'obtention des droits d'exploitation demeure tributaire de la volonté du promoteur de procéder de cette façon. Des cibles d'accompagnement des promoteurs et des acteurs locaux sont également prévues pour un nombre variant de 40 à 50 par an. Le ministère affirme avoir déjà dépassé ces cibles, mais l'ampleur de l'accompagnement nécessaire pour y être comptabilisé n'est pas révélée dans le document. Il est alors impossible de savoir quelle est l'importance de ces mesures d'accompagnement ni quelles entreprises en bénéficient.

Au cours du processus d'adoption des orientations en matière d'acceptabilité sociale, la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minières, pétrolières et gazières (RLRQ, chapitre M-11.5) est entrée en vigueur afin d'améliorer l'accès à l'information concernant les montants des redevances payées par les entreprises d'exploitation des ressources naturelles dont bénéficie les municipalités, MRC, les nations autochtones et le gouvernement. La loi

prévoit que les entreprises doivent annuellement fournir à l'Autorité des marchés financiers (AMF) une déclaration indiquant ses paiements aux bénéficiaires. Les entreprises dont les actifs sont d'une valeur de moins de 20 M\$, dont les revenus sont de moins de 40 M\$ ou qui emploie moins de 250 personnes ne sont toutefois pas assujetties par cette loi. Celles dont les paiements sont d'une valeur totale de moins de 100 000 \$ non plus. Plutôt que d'assurer la transparence de l'ensemble des activités d'exploitation des ressources minérales, qui comprend également l'ensemble des sablières et gravières en terres privées qui constituent une importante proportion des redevances que reçoivent les municipalités, la loi ne s'applique donc que partiellement aux entreprises d'exploitation minière, en ne visant que les plus importantes. Il est ici nécessaire de se demander si la transparence n'est de mise que pour les grandes entreprises. Par ailleurs, il n'existe aucune banque de données qui regroupe l'ensemble des données des déclarations annuelles. L'information est disponible sur le site Internet de l'AMF dans l'onglet du registre des mesures de transparence où l'on retrouve, pour chaque entreprise, la date de dépôt de la déclaration. Il faut ensuite sélectionner l'entreprise dont on souhaite obtenir les informations, pour accéder au portail SEDAR où peuvent être déposés plus d'une centaine de documents par an, dont la majorité n'est disponible qu'en anglais. Les formats des documents ne permettent généralement pas d'extraire les données et les redevances versées se mêlent parfois à l'ensemble des redevances payées par l'entreprise pour l'ensemble de ses projets miniers dans le monde. En termes de transparence, l'accès difficile aux informations concernant les redevances, l'absence de banque de données globale, le fait que la déclaration doive être faite par entreprise et non pas par projet brouille les cartes et sape la portée initiale de cette loi.

Malgré la portée encore limitée des mesures visant à améliorer l'acceptabilité sociale dans les pratiques du MERN, l'adoption des orientations en la matière contribue tout de même à conférer un rôle d'accompagnateur plus important dans le processus de mise en valeur des ressources naturelles du domaine de l'État. Si le ministère était déjà engagé dans des mesures d'harmonisation des usages, dans l'information des citoyens et des promoteurs, l'offre de service en accompagnement des promoteurs et des communautés locales semble être le point fort de cette démarche pour le moment. Les dispositifs légaux, réglementaires et administratifs devront toutefois être améliorés dans cette perspective. En ce sens, le rôle du ministère semble réellement avoir évolué afin de faciliter l'implantation des projets dans leurs contextes sociaux dans une perspective d'acceptabilité sociale. Néanmoins, les choses prennent du temps et beaucoup reste à faire. Le MERN devrait bientôt se lancer dans un processus de réforme sur ses directives concernant les informations nécessaires que les promoteurs doivent transmettre

afin d'obtenir leur permis auprès de l'État. Le MERN devra ainsi se pencher sur les meilleurs moyens que ces nouvelles directives prennent en compte les facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale. Cette réforme administrative pourrait permettre de resserrer les exigences de transparence et de mise en œuvre de meilleures pratiques participatives.

Le ministère se donne les moyens de ne pas avoir à agir comme arbitre entre les promoteurs et les citoyens dans un débat polarisant. Les élus sont désormais appelés à prendre des décisions en fonction de la représentativité des opinions de la population qui ne repose plus strictement par l'adhésion à un programme politique et par le passage aux urnes aux quatre ans (Yates et Arbour, 2016). Il va sans dire qu'il est beaucoup moins risqué politiquement pour le Conseil des ministres de choisir de mener à terme un projet pour lequel on a l'appui de la population. Malgré les limites des actions mises en œuvre pour le moment, l'adoption de ses pratiques contribue à améliorer la légitimité des citoyens, qui ont désormais un canal officiel pour les accompagner, et la légitimité des élus dont la prise de décision est facilitée par cette démarche.

CONCLUSION : UNE SOLUTION TEMPORAIRE À UNE TENDANCE LOURDE

Le chantier sur l'acceptabilité du MERN aura définitivement permis d'améliorer les pratiques du ministère afin de favoriser une meilleure intégration des projets d'exploitation des ressources naturelles dans leur milieu grâce à une attention plus grande aux relations avec le milieu d'accueil. L'adoption de mesures ministérielles dans le but d'améliorer l'acceptabilité sociale représente une manifestation des nouveaux impératifs de gouvernance participative qui incombent désormais à l'État. Plus que jamais le ministère valorise la consultation, la participation et le partenariat de façon à impliquer directement la population, les groupes d'intérêt et les entreprises dans sa prise de décision. Dans cette perspective, la gestion des ressources naturelles de l'État, qui se manifeste par l'octroi des droits d'exploration et d'exploitation, doit nécessairement procéder par l'adoption d'un processus de délibération favorisant la participation et la coopération de tous (Blondiaux et Sintomer, 2002). Le chantier sur l'acceptabilité sociale a permis au MERN de légitimer ses pratiques de deux façons. En procédant à un diagnostic, puis en harmonisant et favorisant le déploiement de ses processus participatifs, le ministère a à la fois assuré la légitimité de ceux-ci et les décisions en émanant (Gendron *et al.*, 2016).

Le chantier vient donc atténuer temporairement les critiques citoyennes à l'égard de la gestion de l'exploitation des ressources naturelles qui a créé beaucoup de remous auprès de la population. Or, son approche par projet a une portée limitée puisque la construction du vivre ensemble, entre les promoteurs, l'État et les citoyens se fait via une approche sectorielle qui est réalisée aux dépens d'une cohésion sociale territoriale intégrée. Dans l'ensemble, le chantier sur l'acceptabilité sociale a permis de reconnaître le rôle et la légitimité des communautés locales et des groupes d'intérêt dans la gestion des ressources de l'État. Il a également permis de reconnaître que la légitimité de chacun des projets d'exploitation des ressources naturelles n'est pas acquise d'emblée et qu'elle se construit dans un processus de délibération et de compromis entre les divers acteurs de la société. Les aspects microsocial et mésopolitique (Fournis et Fortin, 2014) de l'acceptabilité sociale ont ainsi été pris en considération. Il est toutefois plus difficile d'affirmer que l'aspect macroéconomique, soit la formation des grands modèles de développement économique, a été ébranlé par le chantier sur l'acceptabilité sociale. Les visées du ministère demeurent d'assurer le développement des ressources naturelles et le chantier n'a permis de mettre en place aucune mesure restrictive ou règlementaire à l'égard des promoteurs. Il apparaît rester beaucoup à faire pour assurer la cohésion entre le rôle élargi d'accompagnement du MERN et le rôle de partenaire accordé aux citoyens. Dans la perspective où cette légitimité citoyenne côtoie la légitimité démocratique des élus, il est essentiel de déterminer une vision du développement du territoire en amont pour améliorer les chances des projets d'être acceptés socialement (Yates et Arbour, 2016).

Dans l'ensemble, il est nécessaire de souligner que les effets réels des mesures adoptées sont limités. En termes de participation, on compte sur la bonne foi des promoteurs et l'offre d'accompagnement des directions régionales du MERN. Les mesures visant la transparence des processus participatifs et une meilleure accessibilité aux retombées des projets pour la communauté sont également modestes et ne semblent pas satisfaisantes pour assurer un réel accès à informations pour la population. L'engagement des promoteurs dans la création de comités de suivi représentatifs du milieu ou dans la tenue de séances de consultation où les citoyens ont un pouvoir réel de voir leurs interventions prises en considération dans l'élaboration du projet n'est pas assuré. Le succès de leurs interventions est subordonné à leur volonté de mener un processus consultatif favorisant l'acceptabilité sociale de leurs projets et cette démarche peut rapidement basculer du côté de l'acceptation sociale. Il est également nécessaire de souligner qu'une meilleure prise en compte de l'acceptabilité sociale par le ministère et les promoteurs n'assure pas l'acceptabilité sociale du projet. Un projet inacceptable dont toutes les démarches du promoteur et du ministère sont réalisées dans les règles de l'art et

la bonne foi ne devient pas acceptable pour autant : un mauvais projet pour la communauté reste un mauvais projet qui pourra être rejeté par son milieu d'accueil.

Dans un système basé sur la possibilité de tous de développer un projet permettant d'exploiter les ressources du domaine de l'État, serait-il possible d'introduire certaines exigences plus serrées afin d'assurer de meilleures pratiques en la matière par le promoteur ? Si la réalisation de démarches participatives et de consultation de la communauté est souhaitée et encouragée par le MERN, l'ajustement des mesures règlementaires ou législatives pourrait les rendre obligatoires. De plus, pour assurer un juste sentiment d'écoute par la population, il serait également possible d'améliorer la transparence des pratiques participatives en rendant publiques la liste des membres des comités consultatifs, les dates de rencontre et les discussions qui y sont tenues. Par ailleurs, cette information pourrait être colligée dans un réel portail favorisant l'accès et la transparence aux informations concernant les projets d'exploitation des ressources naturelles, y compris les montants des redevances payées et les bénéficiaires. Bien que deux ans représentent un court délai pour la transformation des pratiques de gouvernance, il semble essentiel que le MERN poursuive ses efforts afin de s'assurer que ce chantier ne soit pas qu'un baume insuffisant sur une blessure plus importante.

Si le chantier sur l'acceptabilité sociale permet de remettre en question les façons de faire du ministère dans ses relations avec les communautés et les promoteurs afin d'améliorer l'insertion des projets dans les milieux d'accueils, sa vocation n'en est pas changée. Le MERN est un ministère résolument économique dont le but premier est de favoriser le développement économique lié à l'exploitation des ressources sur les terres du domaine de l'État. Les élus ont toujours la possibilité de refuser un projet, mais le ministère est réticent à adopter des mesures trop contraignantes envers les promoteurs, de peur de perdre son attractivité dans un marché globalisé. Si l'acceptabilité sociale ne signifie l'unanimité (Arcand, 2016), il est essentiel que les mesures la favorisant visent plus large que le projet et qu'elle suppose un débat véritable sur le développement de nos ressources naturelles. En ce sens, le chantier en la matière constitue une réelle amorce de gouvernance participative. Sa mise en œuvre future sera appelée, croit-on, à augmenter ses exigences envers les promoteurs et à élargir la portée de l'acceptabilité sociale au-delà du MERN. Le ministère devra également s'assurer que ses pratiques administratives adoptent une approche territoriale intégrée dans les années à venir afin d'assurer que les projets menés soient accueillis favorablement par les communautés d'accueil.

BIBLIOGRAPHIE

ARCAND, Pierre, 2016. Le chantier sur l'acceptabilité sociale : une démarche innovante tournée vers l'avenir. *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 18, no 1. Consulté le 20 mars 2019 : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/242>.

ARNSTEIN, Sherry R, 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, vol. 35, no 4, p. 216-224.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, 2013. Livre blanc et livre vert, *Encyclopédie du parlementarisme québécois (en ligne)*. Consulté le 10 janvier 2019 : <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/livre-blanc-et-livre-vert.html>

BATELLIER, Pierre et MAILLÉ, Marie-Ève, 2017. Acceptabilité sociale : sans oui, c'est non. Montréal, Écosociété. 301 p.

BATELLIER, Pierre, 2015. Acceptabilité sociale. Cartographie d'une notion et de ses usages. *Cahier de recherche UQAM : les publications du centr'ERE*, 142 p.

BECK, Ulrich, 1999. World Risk Society. Malden, Mass, Polity Press. 192 p.

BLONDIAUX, Loïc et SINTOMER, Yves, 2002. L'impératif délibératif. *Politix : Revue des sciences sociales du politique*, vol. 15, no 57, p. 17-35.

CHASSIN, Youri, 2017. Les trois dérives de l'acceptabilité sociale. Consulté le 15 janvier 2019 : https://www.iedm.org/sites/default/files/pub_files/note0217_fr.pdf.

CÔTÉ, Louis, LÉVESQUE, Benoît, et MORNEAU, Guy, 2007. L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs. *Politique et sociétés*, vol. 26, n° 1, p. 3-26.

DROST, Anne, KAZAZ, Charles et NOLIN, Mathieu, 2017. La notion d'acceptabilité sociale au cœur d'une décision récente de la Cour supérieure du Québec, *Blakes Classe affaire*. Consulté le 20 décembre 2019 : <https://www.blakesbusinessclass.com/la-notion-dacceptabilite-sociale-au-coeur-dune-decision-recente-de-la-cour-superieure-du-quebec/?lang=fr>.

FAVREAU Louis, 2002. « Mouvements sociaux et démocratie locale. Le renouvellement des stratégies de développement des communautés (1990-2000) », *Développement local, économie sociale et démocratie*. M. Tremblay, P.-A. Tremblay et S. Tremblay éd., Québec, Presses de l'Université du Québec p. 85-102.

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 Sociétés*, vol. 22, n° 3, p. 231-239.

FUNG, Archon et WRIGHT, Erik Olin, 2005. « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative ». *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*. M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer éd., Paris, La découverte, Recherches p. 49-80.

GAUTHIER, Mario et SIMARD, Louis, 2007. « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, R. Lefevre et M. Revel éd., Paris, La Découverte, Recherches, p. 78-91.

GENDRON, Corinne, 2014. Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs. Communiquer. *Revue de communication sociale et publique*, n° 11, p. 117-129.

GENDRON, Corinne, YATES, Stéphanie, & MOTULSKY, B, 2016. L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement. Légitimité et défis du pouvoir exécutif. *VertigO - La Revue en Sciences de l'environnement*, vol. 16, n° 1, p. 1-23.

GOURGUES, Guillaume. Les politiques de démocratie participative. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2013. 145 p.

GROTH, Jacqueline et CORIJN, Eric, 2005. Reclaiming urbanity : Indeterminate spaces, informal actors and urban agenda setting. *Urban studies*, vol. 42, n° 3, p. 503-526.

HATZFELD H., 2011. « De l'autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie », *La démocratie participative : histoire et généalogie*. M. H. Bacqué, Y. Sintomer éd., Paris, La découverte, Recherches, p. 56-57.

MANIN, Bernard, 1995. Principes du gouvernement représentatif. Paris, Calmann-Lévy, 324 p.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, 2016. Guide pour l'organisation d'un comité de suivi : Article 101.0.3 de la loi sur les mines. Consulté le 1^{er} mai 2019 : https://mern.gouv.qc.ca/publications/mines/GuideConsulationComiteSuivi_WEB.pdf.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, 2018. L'acceptabilité sociale : Au-delà du concept, des outils concrets pour l'industrie et les communautés locales, 1 p.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, 2018. Plan stratégique 2018-2021, 18 p.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, 2018. Valeur. Consulté en ligne le 10 mai 2019 : <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/energie-ressources-naturelles/mission-mandat/>.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, non daté A. Les facteurs de l'acceptabilité sociale, 1 p.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, non daté B. Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale : Livre vert, 30 p.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, non daté C. Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale, 12 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, 2017. Muni-express, Projet de loi n°122 — Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs. Consulté le 20 avril 2019 : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Muni_express/muni_express_pl_122.pdf

PATEMAN, Carole, 1970. Participation and democratic theory. Cambridge, Cambridge university press, 122 p.

RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON & TRANSFERT ENVIRONNEMENT ET SOCIÉTÉ, 2015. Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles — Conciliation des usages lors de la mise en valeur du territoire dans une perspective d'acceptabilité sociale, 142 p.

ROSANVALLON, Pierre, 2006. La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance. Paris, Seuil, 345 p.

YATES, Stéphanie, & ARBOUR, Myriam, 2016. Le rôle des maires dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : tension entre arbitrage et promotion. *Politique et Sociétés*, Vol. 35 n° 1, p.73-