

Synthèse de L'évaluation environnementale stratégique (ÉES) globale sur les hydrocarbures au Québec

Par Corinne Gendron et Alice Friser

Les cahiers de la CRSDD • collection recherche

No 02-2015

Corinne Gendron est professeure au département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM. Elle est aussi titulaire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable.

Alice Friser est candidate au doctorat en administration des affaires et chargée de cours à l'Université du Québec à Montréal. Elle est également adjointe de recherche à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable.

Les cahiers de la CRSDD
Collection recherche • No 02-2015

Synthèse de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) globale sur les hydrocarbures au Québec

Par *Corinne Gendron et Alice Friser*

ISBN 978-2-923324-36-4
Dépôt Légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015



École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, Succursale Centre-ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 Canada
<http://www.crsdd.uqam.ca>

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	23
2.	LE CONCEPT D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE	24
3.	LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS, LES PROMOTEURS ET LES INSTITUTIONS	26
4.	SENSIBILITÉ ET DYNAMIQUE DES COMMUNAUTÉS D'ACCUEIL.....	28
5.	PARTICIPATION, RESPONSABILITÉ SOCIALE ET SUIVI.....	30
6.	GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT.....	32
7.	PROGRAMMES DE RECHERCHE SUR L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE	33
8.	CONCLUSION	37

1. Introduction

L'évaluation environnementale globale et l'évaluation environnementale spécifique à l'Île d'Anticosti visent notamment à documenter les enjeux de la mise en valeur des hydrocarbures au Québec. Dans le cadre des travaux sur les enjeux sociaux¹, nous avons réalisé une revue de la littérature sur l'acceptabilité sociale en vue de faire un bilan des connaissances et de proposer une série de programmes de recherche.

Ce document présente une synthèse de la revue de littérature critique sur l'acceptabilité sociale du développement des hydrocarbures déposée en 2015². Cette revue de littérature analyse les études et la documentation recueillies à l'occasion des évaluations environnementales stratégiques et des consultations publiques, de même que les contributions académiques sur le sujet au Québec et ailleurs dans le monde, afin d'évaluer la qualité des informations disponibles et d'identifier les connaissances manquantes nécessaires à un bilan complet des enjeux sociaux liés à l'exploitation des hydrocarbures.

¹ Ceux-ci se déclinent en quatre thèmes : impacts sur la santé et la sécurité des travailleurs et des communautés concernées; impacts sociaux des nuisances, de l'effet boomtown sur les différents paramètres de la dynamique sociale et territoriale; acceptabilité sociale; enjeux autochtones.

² Gendron C., Friser A. et coll. 2015. Revue de littérature critique sur l'acceptabilité sociale du développement des hydrocarbures. Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, UQAM, 115 p.

2. Le concept d'acceptabilité sociale

Même si elle est de plus en plus utilisée dans les débats publics et fait l'objet d'une attention croissante de la part des chercheurs, l'acceptabilité sociale demeure une notion floue et controversée.

Au Québec, une première vague de travaux portant sur la filière éolienne a dégagé des facteurs susceptibles d'influencer l'acceptabilité sociale et proposé une catégorisation des enjeux. Une seconde vague de travaux souligne le caractère controversé du concept, mais aussi le fait qu'il demeure imprécis dans la plupart des contributions académiques sur le sujet. Plusieurs auteurs ont donc proposé des définitions susceptibles de faire école.

Trois définitions de l'acceptabilité sociale

Le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place pour qu'un projet, un programme ou une politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain (Caron-Malenfant, J. et T. Conraud. 2009. *Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action*, Éditions D.P.R.M., p.14).

Processus d'évaluation politique d'un projet mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés (Fortin, M.-J. et Y. Fournis. 2013. *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec*. 185 p., p. 15).

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, C. 2014. « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà des intérêts, les valeurs », *Revue internationale de communication sociale et publique*, (11), 2014, p. 117-129, p. 124).

Synthèse de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) globale sur les hydrocarbures au Québec

On peut retenir de ces définitions que l'acceptabilité sociale est tributaire de l'arrimage d'une décision ou d'un projet aux valeurs et attentes changeantes des populations, arrimage auquel les modes participatifs de gouvernance sont susceptibles de contribuer.

3. Les relations entre les communautés, les promoteurs et les institutions

Il existe peu d'études portant sur les relations entre les communautés, les promoteurs et les institutions dans le cadre du développement des hydrocarbures au Québec, et les seules qui existent portent exclusivement sur les gaz de schiste. Elles expliquent comment les relations asymétriques entre d'un côté les entreprises et le gouvernement, et de l'autre les communautés visées et la population, ont alimenté une mobilisation contre l'industrie du gaz de schiste au sein des communautés locales et de la population québécoise en général. Les travaux disponibles n'offrent toutefois pas un portrait complet de la situation : trop peu nombreux pour permettre des généralisations, ils se penchent surtout sur les relations entre communautés d'une part, et gouvernement et industrie d'autre part. Ils ne s'intéressent ni aux relations existant entre promoteurs et gouvernement, ni aux représentations que les promoteurs ou le gouvernement ont de leurs relations avec les communautés. Certaines études analysent les pratiques d'engagement des entreprises vis-à-vis les parties prenantes, mais s'en tiennent à une revue des pratiques telles que présentées dans les rapports d'entreprises, sans appréciation de la mise en œuvre de ces pratiques, de leur effectivité et de leur réception par les communautés et les pouvoirs publics.

Des études sur les relations entre les communautés, les promoteurs et les institutions portent sur d'autres provinces au Canada ainsi que sur d'autres pays dont les États-Unis et la France. Elles permettent de comparer différents scénarios d'opposition aux gaz de schiste, mais aussi d'analyser les cas où l'industrie jouit d'un climat d'acceptabilité qui peut s'expliquer à la fois par le cadre institutionnel et les pratiques adaptées des entreprises. Par ailleurs, si des relations communauté-promoteur ou communauté-gouvernement tendues peuvent aboutir à une mobilisation citoyenne contre le gaz de schiste, de bonnes relations gouvernement-promoteur peuvent aussi conduire à une action toute aussi organisée pro-gaz de schiste comme aux

Synthèse de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) globale sur les hydrocarbures au Québec

États-Unis. Les études font également état des transformations de la dynamique sociale avec l'avènement de projets qui divisent des communautés autrefois harmonieuses.

En ce qui concerne le pétrole, les études réalisées au Canada montrent que dans le cas de communautés autochtones ou de communautés particulièrement fragiles, l'arrivée de promoteurs et l'installation d'une entreprise dans une communauté locale peut dégrader les liens sociaux entre générations et entre résidents locaux suite à l'arrivée de nouveaux travailleurs.

Enfin, plusieurs études analysent les relations entre les communautés et les entreprises d'autres secteurs économiques au Québec; l'une d'entre elles explique notamment que les pratiques d'engagement de la part des entreprises sont principalement motivées par la recherche d'une bonne image publique, par des exigences légales ou encore par le souci d'éviter des poursuites ou le rejet de projets.

4. Sensibilité et dynamique des communautés d'accueil

Les valeurs et les attentes de la population sont abordées de manière indirecte par des études qui ne s'attardent pas spécifiquement aux communautés d'accueil. Les valeurs touchent tout autant l'environnement (paysage, ressources naturelles, maintien des écosystèmes) que l'économie (développement, prospérité, entrepreneuriat et indépendance locale), la culture et la démocratie.

Les communautés visées par le développement des hydrocarbures nourrissent des attentes envers les entreprises et le gouvernement. En plus de respecter les lois en vigueur et de répondre à leurs obligations fiscales, les entreprises devraient informer et consulter les communautés, minimiser leurs impacts, être attentives à la dynamique sociale et plus généralement faire preuve de responsabilité sociale. Le gouvernement devrait quant à lui respecter ses engagements en matière de développement durable, adopter un régime équitable de redevances, consulter la population, et moderniser sa stratégie énergétique en instaurant un cadre réglementaire adapté.

Les préoccupations, les risques perçus et les impacts appréhendés par les populations font l'objet de recherches systématiques. Les communautés visées par le développement du gaz de schiste s'inquiètent des impacts environnementaux (eau, air, risques technologiques et gouvernance de l'environnement) mais aussi sociaux (cohabitation avec les entreprises, proximité des installations, transformation des relations de voisinage, nuisances). La gouvernance suscite plusieurs préoccupations nourries par le manque de transparence et de consultation des entreprises, le non-respect du principe de subsidiarité par le gouvernement et l'insuffisance du cadre réglementaire. Les communautés s'inquiètent enfin des impacts économiques (effet sur le tourisme, gestion de la rente, emploi et formation de main d'œuvre, et retombées). Le développement pétrolier suscite des inquiétudes additionnelles

Synthèse de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) globale sur les hydrocarbures au Québec

liées aux déversements, à la contamination des sites et à la gestion des risques de même qu'aux conflits d'usages (zones de pêche).

En contrepartie, la population québécoise est peu sensible aux bénéfices potentiels de l'industrie comparativement à ses voisins américains, et n'anticipe pratiquement aucun bénéfice dans le cas du gaz de schiste.

5. Participation, responsabilité sociale et suivi

La littérature concernant la filière des hydrocarbures, de l'éolien et des gaz de schiste accorde beaucoup d'importance aux modes de participation mais c'est le plus souvent pour en justifier l'intérêt ou en décrire les processus. Il n'existe pas d'étude comparative sur les différents modes de participation ni d'étude critique sur les mécanismes existants, leur intégration dans le processus décisionnel ou leur effectivité. On explique néanmoins les problèmes de participation par les méthodes utilisées, la faiblesse des processus de même que le manque de temps et d'expérience. On souligne aussi les limites d'un processus participatif local en regard d'une acceptabilité sociale qui se décline à l'échelle nationale. Certains auteurs suggèrent de structurer la participation au niveau méso, mais aussi de tenir compte des processus d'apprentissage, du niveau d'éducation, du savoir des populations et de la pression populaire.

Les mécanismes de suivi ne font guère l'objet d'études systématiques et les textes qui s'y intéressent sont majoritairement théoriques. On juge ces mécanismes mal adaptés, peu englobants, et pas appliqués rigoureusement durant les grandes phases d'exploration et d'exploitation.

La responsabilité sociale est une thématique en vogue au sein des chercheurs, mais les auteurs se sont encore peu intéressés aux hydrocarbures. Les études disponibles rendent compte des pratiques de gouvernance éthique et de gestion responsable des entreprises du secteur et en soulignent les limites. Toutefois, elles se fondent principalement sur le discours des entreprises et moins sur une analyse de leurs pratiques effectives. Elles s'intéressent peu à des enjeux tels que la fiscalité, la corruption ou la transparence, et n'intègrent guère le cadre réglementaire, pourtant déterminant, à leur analyse du degré et des formes d'engagement des entreprises en matière de responsabilité sociale.

Quelques études s'intéressent au suivi des engagements pris par les promoteurs, qu'il s'agisse des comités de suivi ou plus

Synthèse de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) globale sur les hydrocarbures au Québec

largement des modalités prévues par le cadre règlementaire. Enfin, de nombreuses études s'attardent aux mesures de prévention, d'atténuation et de compensations, de l'exploration à la fermeture des sites et, dans une moindre mesure, aux mesures d'harmonisation, mais elles se basent essentiellement sur des cas canadiens ou américains. Aussi, la littérature propose plusieurs mesures, mais n'en analyse pas l'efficacité ou l'acceptabilité.

6. Gouvernance et développement

La gouvernance et le développement territorial ont fait l'objet de plusieurs études menées dans le cadre de l'EES sur le gaz de schiste (2014), qui comparent notamment différents scénarios applicables à la filière. Plus spécifiquement, les analyses issues du CRGRNT soulignent l'intérêt d'un modèle de gouvernance décentralisé, soutenu financièrement par l'État, conforté par l'expertise du BAPE au niveau de l'évaluation des projets, et s'appuyant sur des mécanismes de participation publique à chaque étape de réalisation. La participation du public est présentée comme l'une des conditions nécessaires au succès de la gouvernance territoriale, au développement durable et à l'acceptabilité sociale.

7. Programmes de recherche sur l'acceptabilité sociale

En ce qui concerne les relations entre les communautés, les promoteurs et les institutions, des études devraient être menées à la fois sur les acteurs particuliers, et sur la dynamique relationnelle.

Études centrées sur les acteurs : gouvernement, promoteur et communautés concernées

- Perceptions et attentes envers le gouvernement : sondage d'opinion et focus group sur le comportement du gouvernement auprès des communautés visées par le développement des hydrocarbures d'une part, et auprès de la population québécoise générale d'autre part.
- Perceptions et attentes envers le promoteur : sondage d'opinion et focus group sur le comportement du promoteur auprès des communautés visées par le développement des hydrocarbures d'une part, et auprès de la population québécoise générale d'autre part.
- Perceptions, vision et craintes des promoteurs des différentes régions vis-à-vis des communautés d'accueil de leurs projets et de la population québécoise en général : entrevues semi-dirigées des promoteurs.

Études centrées sur la dynamique sociale : relations et ruptures

- Revue de presse dans les régions concernées par le développement des hydrocarbures à propos des relations entre les acteurs (citoyens, gouvernement, promoteurs).
- Mise à jour des données sur lesquelles repose le rapport du BAPE sur le Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec (No 273).
- Analyse des pratiques et du discours des promoteurs en regard du cadre législatif et des revendications des communautés concernées.

Au chapitre de la sensibilité et de la dynamique des communautés d'accueil, une clarification des termes s'impose de même qu'un gabarit susceptible de faciliter la mise en dialogue des données obtenues dans le cadre de différentes études auprès de communautés distinctes.

Cadre de référence

- Élaboration d'un lexique précisant notamment le sens des termes valeurs, attentes, préoccupations, risques, impacts, bénéfiques, répercussions...
- Élaboration d'un gabarit en vue de la réalisation de portraits de communautés quant à leurs valeurs, attentes, préoccupations, risques perçus, etc.

Portrait et analyse des communautés

- Sondage d'opinion auprès des populations concernées quant à leurs valeurs, attentes, préoccupations, risques perçus, attentes, etc. complété par des observations et des entrevues permettant de contextualiser les données du sondage.

Les modes de participation publique doivent être mieux compris et leur effectivité analysée.

- Élaboration d'un répertoire et analyse comparative des types de consultation, incluant les modalités de synthèse de l'information et d'intégration des avis à la décision, les sujets soumis à la population, la satisfaction des participants et l'effectivité de la participation en regard des attentes de chacun des acteurs.

Les mécanismes de suivi, notamment en regard des attentes, restent mal documentés.

- Revue de littérature et inventaire critique des pratiques (incluant les comités de suivi) concernant le suivi des attentes et des préoccupations.

Synthèse de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) globale sur les hydrocarbures au Québec

- Identification des meilleures pratiques, conditions et facteurs de succès des mécanismes de suivi des projets.
- Enquête auprès des promoteurs et des communautés (sondages, entrevues, focus group) ayant conclu des ententes relatives à un projet pour comprendre l'évaluation que chaque partie a fait de son évolution, des bénéfices attendus, des impacts...
- Sondage auprès de promoteurs et de communautés en amont d'un projet pour identifier les attentes en matière de suivi.

La responsabilité sociale des promoteurs doit être analysée en regard de leur positionnement mais aussi des pratiques réelles, et à la lumière de la réglementation.

- Analyse de discours des rapports de responsabilité sociale, sondage et entrevues auprès des promoteurs à propos de leur vision de leur responsabilité sociale et environnementale, visites sur le terrain et entrevues auprès des promoteurs pour identifier, observer et évaluer les pratiques de responsabilité sociale.

Les mesures de prévention, d'atténuation, de compensation et d'harmonisation doivent être analysées dans le contexte du Québec, dans leurs dimensions tant techniques que sociales.

Dimension technique des mesures de prévention, d'atténuation, de compensation et d'harmonisation.

- Étude des effets cumulatifs potentiels dans toutes les régions visées par le développement des hydrocarbures au moyen de modélisations.
- Études d'impact locales dans les régions visées.

Dimension organisationnelle et sociale des mesures de prévention, d'atténuation, de compensation et d'harmonisation.

- Revue de littérature sur les meilleures pratiques en matière de prévention, d'atténuation, de compensation et d'harmonisation dans les secteurs minier, gazier et pétrolier.
- Sondage auprès des promoteurs et des communautés visées quant à l'acceptabilité relative de différentes mesures de prévention, d'atténuation, de compensation et d'harmonisation.
- Études de cas sur l'application des mesures retenues dans une dizaine de projets pilotes au Québec.

Les modèles de gouvernance devraient être abordés sous de nouveaux angles par différentes équipes de recherche, notamment quant aux enjeux de la décentralisation, à l'articulation des préoccupations locales et nationales dans la prise de décision et les politiques publiques, et aux ressources (expertise et financement) disponibles aux différentes échelles de décision.

- Revue de littérature et analyse théorique sur les enjeux de la décentralisation par différents groupes de recherche.
- Enquête (sondages, entrevues, focus group) auprès des municipalités et autres instances sur les enjeux et les défis de la décentralisation.
- Sondage auprès des populations concernées sur les attentes et les préoccupations relatives à la gouvernance des projets et du développement territorial, positionnement quant à la décentralisation, perception et expérience des mécanismes de participation.
- Étude longitudinale d'un échantillon d'instances régionales concernées par le développement des ressources et des comités de suivis sur la dynamique sociale, ses transformations, et l'acceptabilité des décisions publiques et des projets privés sur le territoire concerné.

8. Conclusion

De plus en plus invoquée dans les débats publics et les controverses environnementales, l'acceptabilité sociale intéresse un nombre croissant de chercheurs. Bien que ceux-ci ne s'accordent pas encore sur une définition commune, leurs travaux s'intéressent aux relations entre communautés, promoteurs et institutions, à la sensibilité et à la dynamique des communautés d'accueil, ainsi qu'à la gouvernance et aux modèles de développement territorial comme ressorts de l'acceptabilité sociale.

Malgré l'aboutissement de plusieurs programmes de recherche impulsés notamment par les exercices d'évaluation stratégique du gouvernement au cours des dernières années, plusieurs facettes de l'acceptabilité sociale des hydrocarbures restent peu documentées ou ne font pas l'objet d'analyses systématiques. Une revue de littérature nous a permis d'identifier quelques pistes susceptibles d'être privilégiées dans de nouveaux programmes de recherche dans l'espoir de compléter les connaissances existantes sur l'acceptabilité sociale des hydrocarbures au Québec.

En ce qui concerne les relations entre les communautés, les promoteurs et les institutions tout d'abord, des études devraient être menées à la fois sur les acteurs particuliers, et sur la dynamique relationnelle. Au chapitre de la sensibilité et de la dynamique des communautés d'accueil, une clarification des termes s'impose de même qu'un gabarit susceptible de faciliter la mise en dialogue des données obtenues dans le cadre de différentes études auprès de communautés distinctes. Les modes de participation publique doivent être mieux compris et leur effectivité analysée. Les mécanismes de suivi, notamment en regard des attentes, doivent être documentés. La responsabilité sociale des promoteurs doit être analysée en regard de leur positionnement mais aussi des pratiques réelles, et à la lumière de la réglementation. Les mesures de prévention, d'atténuation, de compensation et d'harmonisation doivent être analysées dans le contexte du Québec, dans leurs dimensions

tant techniques que sociales. Enfin, les modèles de gouvernance devraient être abordés sous de nouveaux angles par différentes équipes de recherche, notamment quant aux enjeux de la décentralisation, à l'articulation des préoccupations locales et nationales dans la prise de décision et les politiques publiques, et aux ressources (expertise et financement) disponibles aux différentes échelles de décision.