

A photograph of two people, a woman with red hair and glasses (Helen Finn) and a man with glasses (Marc-Antoine Séguin), standing in front of a city skyline at dusk. The skyline includes several prominent buildings, some with lights on. The water of a river or bay is visible in the foreground.

Par Helen Finn et Marc-Antoine Séguin

Le Potentiel et les limites de l'acceptabilité sociale des grands projets de développements.

Le 10 décembre, nous avons présenté notre article *Le potentiel et les limites de l'acceptabilité sociale aux récents développements en droit de l'environnement*. Puisque cet article comporte plus de 70 pages, nous vous présentons un sommaire rapide de l'article, qui sera disponible sous peu en ligne au CAIJ (lien à suivre).

Les multiples définitions de l'acceptabilité sociale et l'absence d'une approche cohérente au Québec

Le concept de l'acceptabilité sociale («AS») occupe une place grandissante dans la planification des projets depuis des décennies, ce qui reflète le désir de la population de participer aux décisions et de se prononcer sur le développement de leur environnement. Au Québec, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme requiert généralement une consultation publique pour les changements d'usages en zonage, au sud du 55^e parallèle. Dans les régions métropolitaines où les grues et les cônes de construction sont omniprésents, un tel projet peut facilement mener à un registre ou un référendum pour tenter de bloquer un projet dans un espace convoité.

Cette tendance se dessine clairement au Québec. Des projets importants dans presque toutes les industries, qu'ils soient proposés par les sphères publiques ou privées, ont été avortés ou affectés de façon significative dans les dernières années par un manque perçu d'AS. Nous pensons notamment aux projets miniers de Canadian Malartic et de Ressources Strateco, à l'agrandissement du lieu d'enfouissement technique de Saint-Nicéphore, à l'implantation du parc éolien de L'Érable, du poste électrique des Cantons, du prolongement de l'autoroute 25 et de la création du parc provincial de Témiscouata. Peu importe la nature du projet, l'AS est maintenant devenu une considération incontournable.

Avant d'engager des sommes souvent importantes pour le développement de projets majeurs au Québec, les promoteurs ont besoin d'un système prévisible de consultation et de détermination de l'AS de leurs projets. Cette prévisibilité doit aussi s'étendre à l'effet légal qu'a le constat d'un manque d'AS. Les citoyens bénéficieront aussi d'un système qui tiendra compte de façon prévisible de leurs inquiétudes et de leurs besoins.

Selon nous, cette prévisibilité s'obtient par le biais d'un processus unique à toute évaluation de l'AS au Québec. La création d'une seule source d'où découleraient toutes les consultations permettrait d'éliminer les incohérences entre les approches que l'on trouve présentement dans les diverses instances de consultation et permettrait ainsi d'optimiser la mise en commun de l'expertise accumulée dans les dossiers.

Manque de définition unique d'AS

Il n'existe aucune définition législative de l'AS au Québec, et ce, malgré l'utilisation du concept dans plusieurs textes de loi. Divers organismes québécois ayant le mandat d'interagir avec le concept ont adopté leurs définitions administratives du terme. Son utilisation étant maintenant plus populaire que jamais, sa définition est souvent modulée en fonction de l'intervenant qui l'invoque.

Aux prises avec un concept diffus qui est de plus en plus plaidé à l'encontre des grands projets de développement québécois, les cours doivent commencer à se positionner. C'est ainsi que présentement, sans grande surprise, les applications judiciaires du principe reconnaissent au décideur une grande marge de manoeuvre quand il est question de déterminer la nature des consultations et le seuil d'approbation qui suffit pour qu'un projet soit considéré comme socialement acceptable. Cette dynamique fait en sorte que les jugements rendus sont souvent imprévisibles. Cette absence de définition claire est compréhensible, voire potentiellement souhaitable, dans les sphères académiques qui tentent de rendre compte des multiples complexités inhérentes à tout phénomène sociologique. Cependant, la jurisprudence récente démontre qu'un manque d'AS est parfois suffisant pour entièrement bloquer un projet. Devant la nouvelle force que revêt le concept devant les tribunaux, l'absence de définition et de méthodologie claire pour obtenir l'AS chez la population québécoise est problématique en ce qu'elle n'est pas prévisible.

Cette imprévisibilité mène forcément à un manque de confiance pour les parties impliquées. Ainsi, il ne faut pas se surprendre quand la procédure de consultation n'est pas faite de gaieté de cœur, voire complètement évitée par le promoteur. Par exemple, dans le cas de la mine de lithium de la compagnie australienne Sayona, celle-ci a « délibérément réduit son plan de production à 1900 tonnes par jour pour qu'il ne dépasse pas la limite de 2000 tonnes fixées pour la tenue d'un BAPE ». Il est à noter que cet effort s'est avoué infructueux pour la minière, qui s'est vue imposer le processus de consultation en vertu d'un recalcul à la hausse du montant de minerai retiré par le projet.

Deux tendances qui ressortent de l'analyse des multiples définitions de l'AS au Québec. D'abord, il ne semble pas y avoir d'intérêt de la part des tribunaux de circonscrire une définition claire de l'AS ni d'offrir un cadre analytique pour sa détermination. Les cours semblent préférer laisser les décideurs proposer leurs définitions et leurs approches de l'AS. L'impact principal de cette approche est le manque de prévisibilité et de confiance à la fois du promoteur et du citoyen envers les différents systèmes chargés de consulter le public et de déterminer l'acceptabilité publique d'un projet.

Une approche différente

Jusqu'à maintenant, la jurisprudence démontre clairement que l'accent est mis sur le résultat du processus, que ce soit l'acceptabilité, l'acceptation, ou le refus de la population d'un projet donné; il y a peu d'analyse du processus pour atteindre l'acceptabilité sociale, sauf quand le processus est clairement déficient.

Nous soutenons que la décision ultime sur l'acceptabilité sociale d'un projet est tributaire du processus y ayant mené; un mécanisme de consultation publique incomplet aboutit à une décision équivalente. Nous devons améliorer notre approche afin d'atteindre l'acceptabilité sociale des projets de développement. Notre article préconise une approche différente pour atteindre l'acceptabilité sociale, pour les projets avec un fort impact environnemental. Parmi les conditions de succès de cette approche, les éléments clés sont de comprendre la source de l'opposition, intégrer les externalités économiques et sociales dans l'équation, tenir des consultations plus efficaces, répondre aux besoins réels exprimés par l'opposition, et créer un espace de discussion équilibrée.

De nombreux livres et articles sont écrits sur le processus de prise de décisions dans les projets impliquant les ressources naturelles, et les conflits liés à l'environnement, par les Nations Unies, le Consensus Building Institute («**CBI**») et le Professeur Lawrence Susskind de l'université Harvard, et autres. Leurs recherches portent sur l'atteinte d'un véritable processus de décision équitable, représentatif et responsable. Nous examinons les éléments manquants du processus de prise de décision pour tenter d'atteindre l'acceptabilité sociale, dans la deuxième partie de l'article.

Le premier point est de savoir par qui et pourquoi un projet est contesté. En effet, peut-on raisonnablement s'attendre à ce qu'il n'y ait aucune opposition à un projet d'aménagement du territoire qui change les habitudes de vie des résidents locaux? N'est-ce pas prévisible qu'une partie de la population s'oppose à un projet de développement résidentiel à densité accrue? Que dire d'un développement minier de cuivre, de lithium ou d'éléments de terres rares, tous des matériaux nécessaires pour la fabrication de voitures électriques et les ordinateurs? Est-ce une réaction du type «Pas dans ma cour» (**NIMBY**)? Si oui, comment la surmonter?

L'intégration des externalités économiques et sociales à la prise de décision

Chaque décision a un coût, un peu comme l'éco conception et l'économie circulaire : on paie maintenant ou l'on paie plus tard. L'exemple classique d'une externalité négative est la pollution, ou encore l'effet de congestion des routes. Essentiellement, les externalités sont tous les coûts prévisibles d'un projet et ses impacts, ainsi que *les coûts de ne pas faire un projet*. De nombreux projets moins qu'idéaux dans la perception populaire sont nécessaires afin de diminuer notre impact sur l'environnement. Tous les coûts doivent être inclus dans notre conception de l'Acceptabilité Sociale et notre évaluation de chaque projet, pour ne pas simplement faire de l'évitement ou de l'aveuglement volontaire.

Par exemple, les lieux d'enfouissement technique de matières résiduelles sont requis pour disposer des biens que nous avons créés, consommés et disposés collectivement. Tous les pays développés du monde font face à une problématique de disposition des biens que nous ne voulons plus. Le Canada est le plus grand producteur de matières résiduelles sur la terre, avec plus de 500 kg par personne annuellement. La nécessité de lieux aptes à gérer adéquatement ces matières résiduelles est indéniable, et ce, même si nous commençons immédiatement à planifier l'éco conception de tous nos produits.

Projet de développement avec un fort impact environnemental – et l'opposition publique

Notre recherche se concentre sur une catégorie d'usages surnommés *LULUs* : «*Locally Unwanted Land Uses*», que nous traduisons par UNDL – Usages Non-Désirés Localement. La distinction principale des projets UNDL est qu'ils sont perçus comme bénéfiques (ou nécessaires) par la majorité de l'état ou de la région, mais comme nuisibles par la population du lieu précis d'implantation proposé du projet. Face à un projet UNDL, une minorité d'individus croit qu'ils subiront une «perte» quelconque, que ce soit une diminution de la valeur de leur propriété, d'espaces verts, une menace à la qualité de l'air, l'eau, le sol, l'augmentation du trafic et des difficultés de stationnement. Il y aura également toujours une petite proportion de la population du secteur immédiat qui y voit un *gain direct potentiel*, que ce soit sous la forme de taxes, de revenus ou d'emplois potentiels. Il y a donc des bénéfiques pour la majorité, mais une perception de disproportion d'impacts sur une petite minorité où le projet sera implanté.

Au Québec, les municipalités déterminent les lieux d'implantation autorisés des différents types d'habitation, de commerces et d'industries sur leur territoire par le zonage, en fonction des usages autorisés, selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* («**LAU**»). Le lieu d'implantation d'un projet UNDL requerra fréquemment un changement zonage, et la majorité de ces changements sont soumis à l'approbation référendaire. La LAU prévoit que 12 personnes peuvent requérir le déclenchement du processus référendaire à multiples étapes, ce qui bloque effectivement le projet pour une période 4 mois et plus.

De toute évidence, aucune de ces approches n'est avantageuse, en plus d'engendrer un conflit perpétuel. Ceci mène à une paralysie dans la réalisation de projets nécessaires au sein de la société, à des poursuites judiciaires, des frais supplémentaires, etc. Le système actuel souffre de plusieurs faiblesses, particulièrement au municipal, dont la faible transparence en amont de la séance du conseil pour l'ensemble du public, incluant les promoteurs. Quant à la consultation publique, la LAU prévoit qu'elle est chapeautée par un élu ou une personne désignée. Par définition, un élu n'est pas une personne neutre, mais une personne qui représente une partie de la population. Il est extrêmement rare d'embaucher une personne neutre et expérimentée dans la gestion des conflits et des consultations publiques, même face à une situation où la population est résistante à un projet.

L'ensemble de ces faiblesses est propice au conflit. Le problème est systémique : il est conditionné par la législation qui le gouverne et qui limite la capacité d'explorer les besoins réels pour atteindre l'acceptabilité sociale.

À problème systémique, une solution systémique

Nous proposons un système basé sur la théorie du Dispute System Design, qui est une méthodologie pour résoudre les problèmes systémiques. Sans vouloir entrer dans le détail, l'analyse systémique comporte de nombreuses étapes, et requiert, notamment :

- Analyse du contexte législatif, historique et des pratiques locales afin d'éluider les facteurs d'influence;
- Partage d'information en amont et en continu;
- Identification et le *recrutement* des parties prenantes clés;
- Consultations publiques menées par une *personne neutre et expérimentée* (médiateur de groupe);
- Études d'impacts et analyses scientifiques afin d'analyser le cadre du conflit – *ET une version vulgarisée pour une compréhension généralisée*
- Sessions de remue-méninges, et de génération de solutions alternatives;
- Identification d'une zone d'entente possible;

Un excellent exemple de l'incorporation de ces nombreux facteurs, avec une analyse en amont, le partage d'informations, les consultations menées par un médiateur, et la planification des solutions, est le *Facility Siting Credo* («**CREDO**»). Le Credo comporte 15 facteurs de succès, mais pour les fins de ce sommaire, nous traiterons brièvement de quelques-uns.

Instituer un processus participatif à large assise

Le but est d'intégrer toutes les parties dans **UN** processus de consultation commun et transparent : la Ville, le promoteur, les représentants de quartiers et groupes, avec un médiateur (tierce partie neutre), etc., afin d'assurer une représentativité et une légitimité égale à chacun.

Parvenir à un accord selon lequel le statu quo est inacceptable

Le principe de base est que le projet doit être perçu comme nécessaire par la majorité des personnes. Il est primordial de développer la compréhension commune des parties prenantes sur l'importance d'avoir un UNDL, et les impacts de ne pas l'avoir, maintenant et dans le futur.

Rechercher un consensus

Dès le début, afin d'assurer la légitimité du processus, et la confiance du public, tous devraient avoir accès aux informations concernant l'implantation d'un nouveau site UNDL, et ce, avant que le promoteur n'ait investi des fonds importants. En impliquant les représentants de toutes les parties dans le même processus, le processus bénéficie de l'ensemble des connaissances, et des ressources, en un même endroit. Les inquiétudes de la population peuvent être prises en considération et aboutir en une solution plus complète.

Le processus de consultation publique préconisé par le Credo est le modèle de Collaboration : l'information, les idées et les solutions circulent dans tous les sens. Le but est de comprendre la résistance au projet, de faire un partage transparent des informations en amont, dans un exercice actif de questionnement pour faire ressortir les inquiétudes, les fondements de l'opposition du public, tout en recherchant activement des solutions. Le modèle d'analyse de la Zone d'entente possible (ZEP) permet la distinction entre les besoins et les préférences, les risques, et l'importance de déterminer chacun de ceux-ci pour les divers groupes.

L'opposition de type «Pas dans ma cour»

Parfois, des citoyens protestent la perte de «leur» espace vert, et ce, sur un terrain appartenant à autrui. Parfois, ils contestent le bruit de construction ou le trafic accru sur «leurs» rues. Cependant, dans d'autres cas, il s'agit d'un risque de perte réel. De nombreux projets UNDL sont établis à une faible distance de résidences, et ce, en raison d'un manque de zone tampon entre des usages incompatibles. Néanmoins, du fait de leur nature, un UNDL est un projet qui *profite à de nombreuses personnes, mais dont la proximité impacte démesurément un groupe ou quartier.*

Le mouvement NIMBY peut être défini comme un problème lié à «l'inégalité de la distribution, et la nature des coûts et des avantages associés à ces installations garantit pratiquement l'existence d'une opposition locale». La solution serait des transferts aux parties affectées, ou la mitigation des dommages afin d'améliorer le sort de tous. Selon Lawrence Susskind, dans n'importe quel projet, celui-ci compte environ 10 % d'opposants, 10 % de supporteurs, 30 % d'indifférents, en plus d'une portion de personnes neutres, les «Gardiens», au début du processus.

Ces «Gardiens» forment généralement 50 % de la population : ils observent, attendent plus d'information et surveillent les agissements des promoteurs ou des décideurs. L'équité du traitement réservé à chacun des groupes déterminera de quel côté ils se rangeront. S'ils croient que les opposants sont traités de manière injuste, les Gardiens durciront leur position contre les décideurs et ceux qui tireront un profit du projet, en se ralliant aux opposants. Le projet devient un projet opposé par la majorité.

Les discussions avec le public doivent prendre en considération leurs inquiétudes pour le futur, et articuler un plan pour déterminer les actions que le promoteur ou les décideurs prendront en cas d'accidents, d'interruption de service ou d'un changement des standards et des normes environnementales.

Mesures de mitigation

Diverses mesures peuvent être prises pour rassurer la population qui subit des impacts démesurés : la création d'un habitat, un espace vert ou hydrique équivalent sur un autre site, une garantie de service d'eau en cas de contamination ou d'une zone tampon. Puisque l'UNDL bénéficiera à un nombre de personnes qui dépasse largement le quartier, le coût des impacts sur la petite minorité des plus sévèrement atteints peut être redistribué sur un plus grand bassin de personnes par une taxe, ou une réduction de taxes accordée au petit groupe dans un périmètre défini de l'UNDL.

La forme de compensation n'a pas toujours besoin d'être un paiement financier : en échange de l'implantation de l'UNDL, une source d'irritant local, pourrait être retirée ou réparée, telle que nettoyer un site contaminé ailleurs dans le quartier. Cependant, le projet compensatoire devra être significatif, et refléter un besoin du groupe : amélioration de leur réseau de santé, une nouvelle école ou le développement de services communautaires. Ceci est fort différent de paiement monétaire sans retombées à long terme pour améliorer la communauté.

Notre article contient de nombreux exemples d'obtention de l'acceptabilité sociale, dont celui de l'incinérateur de matières résiduelles *CopenHill*, au Danemark. Ce centre de valorisation thermique récupère la vapeur de l'incinération des matières résiduelles pour fournir du chauffage à plus de 150 000 foyers, et son design est conçu pour attirer les résidents : construit à l'intérieur d'une montagne de ski artificielle, avec un mur d'escalade et un bar à champagne pour l'après-ski. Cet exemple représente l'ensemble des éléments clés pour l'implantation. *CopenHill* représente un besoin réel de la population pour disposer de leurs matières résiduelles, réponds aux besoins exprimés par la population durant les consultations publiques, des mesures de sécurité et normes environnementales strictes, alors qu'il est situé à moins de 200 m des résidences, sur la rive de la mer Baltique, et les communications demeurent ouvertes entre le centre de valorisation et les représentants des groupes citoyens.

Conditions de réussite : Avis d'intention pour équilibrer les forces

Au Québec, un facteur supplémentaire est requis pour créer un cadre de discussion sécurisé et légitime, s'extirper de la paralysie présente, améliorer la collaboration et atteindre l'AS des projets. Comme discuté plus haut, ceci est nécessaire au Québec en raison du contexte législatif : une ville peut bloquer un projet pendant 4 mois avec un avis de motion ou un promoteur peut exiger un permis pour des plans conformes à la réglementation d'une petite ville rurale aux ressources limitées et aux règlements municipaux succincts. Également, si le conseil de la ville a choisi d'adopter un avis de motion pour bloquer le projet, le conseil a un parti pris évident.

Nous préconisons donc une mesure d'équilibre : un « avis d'intention de discussion encadrée », avec « période de gel » renouvelable d'au moins 90 jours, modifié pour correspondre au contexte municipal et de la LAU, qui pourrait s'appliquer aux diverses parties lors de la demande d'implantation d'un UNDL. Cet avis s'appliquerait dès la transmission de l'avis, autant au promoteur qu'à la municipalité, de même que tout palier de gouvernement qui pourrait prendre une décision en lien avec le projet en cours de « discussion encadrée » avec la municipalité. Ainsi, le promoteur serait protégé d'une action subite par le conseil et éviterait les frais substantiels que le retard ou le changement peut engendrer.

D'un autre côté, la municipalité bénéficierait d'une protection liée à l'implantation d'un projet dont elle n'aurait pas prévu les impacts. La population aurait l'opportunité de bénéficier de l'information nécessaire prévue au Credo, dans un contexte collaboratif, soit dans l'esprit de l'article 1 du Code de procédure civile.

Cette façon de faire aurait le mérite de créer un espace de discussion pour des consultations publiques avec un médiateur neutre, d'équilibrer et de légitimer les propositions des diverses parties, l'objectif étant de tenter d'arriver à un consensus sur le développement de projets et l'élaboration d'un plan de mitigation des dommages.

En résumé, pour atteindre l'acceptabilité sociale des projets UNDLs, nous proposons l'établissement d'un avis d'intention pour discussions encadrées, pour tous les projets ayant un impact environnemental, incluant les projets TOD (Transit Oriented Development), une analyse, l'échange d'information transparente en amont, des consultations menées par un médiateur, le développement de consensus, la mitigation et la compensation des risques. Nous croyons que cette méthode est raisonnée et équilibrée pour atteindre le potentiel de l'acceptabilité sociale des projets ayant un fort impact environnemental.

Nous vous invitons à communiquer avec nous pour plus d'information ou obtenir notre assistance avec vos projets à impacts environnementaux.