Qu'est-ce qui influence l'acceptabilité sociale? 2e partie : les facteurs liés à la nature du projet et à la participation du public

Par Claude Leblanc, biologiste, M. Sc.
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
Collaboratrice

« Mon projet ne rencontre pas l'accueil qu'il mérite. Que se passe-t-il donc ? » Devant l'opposition qui s'organise, le promoteur s'inquiète. Il a consacré temps, argent et expertise de pointe pour mettre sur pied un projet rentable qui contribuera au développement économique de la région. Alors pourquoi son projet est-il jugé inacceptable par la communauté ?

La compréhension des facteurs susceptibles d'influencer l'acceptabilité sociale d'un projet, et leur prise en considération durant son élaboration, constitue un atout de taille pour le promoteur. Car, lorsqu'il n'y a pas d'acceptabilité sociale, le risque que le projet soit retardé ou pire, qu'il ne se concrétise pas, est élevé. À titre d'illustration, selon Ernst et Young, en 2019-2020, l'acceptabilité sociale est le facteur de risque numéro un dans le secteur des mines et des métaux [1].

Quels sont les facteurs qui influencent cette acceptabilité sociale? Partant des travaux menés par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles [2], ces facteurs peuvent se regrouper de la façon suivante :

1. la confiance envers les promoteurs et les institutions ;
2. le contexte de gouvernance de même que les contextes sociaux, historiques, territoriaux, culturels, économiques et géographiques ;
3. la connaissance et les savoirs locaux ;
4. les valeurs, les croyances et les attentes ;
5. les risques réels ou perçus et les incertitudes;
6. les impacts sur le milieu de vie et l'environnement ;
7. les bénéfices et les répercussions pour les communautés locales ;
8. la participation du public à la prise de décision.

Selon les contextes, l'un ou l'autre de ces groupes de facteurs, ou encore l'ensemble de ceux-ci, interviendra dans l'établissement du jugement collectif. Aussi, le promoteur aura avantage à développer une appréciation la plus juste possible des facteurs susceptibles d'animer l'opinion du public à l'égard de son projet et d'en tenir compte lors de son élaboration.

Les groupes de facteurs 1 à 4 dans la liste ci-dessus sont liés au contexte dans lequel s'insère le projet. Une présentation détaillée de ces groupes de facteurs est proposée dans la première partie de cet article (volume 6, numéro 2 de la revue Ressources Mines et Industrie) [3].

Les groupes de facteurs 5 à 8 sont davantage liés à la nature même du projet et à la participation du public à la prise de décision.

Pour chacun des groupes de facteurs, une explication est d'abord présentée, puis quelques pistes de réflexion pour le promoteur sont suggérées et, enfin, des exemples d'actions que le promoteur peut réaliser dans le cadre de son projet sont présentés. Il est à noter que l'ordre des groupes de facteurs est aléatoire quoique plusieurs d'entre eux soient interreliés.

Les risques réels ou perçus et les incertitudes

L'acceptabilité sociale est modulée de façon importante par la perception qu'a la population du risque que pose le projet, par les incertitudes liées au projet de même que par les risques réels soulignés par le promoteur ou les experts du milieu.

Il importe de ne pas négliger les risques perçus. Ceux-ci peuvent autant influencer l'opinion du public à l'égard d'un projet que les risques bien documentés.

L'importance des risques perçus, des incertitudes ressenties et des risques réels sera ressentie différemment par chacun des acteurs locaux. Toutefois, le point commun qui les unit est que tous veulent savoir quelles actions seront posées et à quel endroit, quelles seront les conséquences de ces actions, quelles sont les probabilités que ces conséquences surviennent et, si elles surviennent, avec quelle rapidité elles les toucheront. Aussi, le promoteur tirera avantage à être le plus transparent possible quant aux risques liés à son projet, notamment en transmettant en toute transparence l'information la plus complète possible et compréhensible par tous.

Quelques pistes de réflexion pour le promoteur

- Avez-vous un plan de gestion des risques pour votre projet ? Si oui, quelle est la nature des risques soulevés? Ces risques sont-ils de nature technologique ou technique? Existe-t-il des risques d'origine naturelle ou relatifs aux aléas associés aux changements climatiques ?
- Les risques soulevés posent-ils des enjeux de sécurité publique ou pour les travailleurs? Est-ce que les risques environnementaux et sociaux, dont ceux pour la santé publique, sont documentés? Quelles mesures comptez-vous mettre en place pour gérer ces risques ?
- Quels sont les principaux risques de votre projet en matière de santé et de sécurité du travail à court, moyen et long terme? Quelles mesures comptez-vous mettre en place pour minimiser ces risques ?

… et des exemples d'actions à réaliser

- Développer un plan de gestion des risques en prenant en compte les préoccupations exprimées par les citoyens lors des consultations.
- Mettre à jour régulièrement le plan de gestion des risques.
- Faire connaître le plan de gestion des risques liés au projet en précisant les mesures proposées pour les contrer.
- Impliquer les services publics des instances locales dans l'élaboration du plan de gestion des risques et offrir à celles-ci la possibilité de le commenter.

Les impacts sur le milieu de vie et l'environnement

Les types d'effets, positifs ou négatifs, sociaux, environnementaux ou économiques, de même que leur niveau, faible, modéré ou élevé, par exemple, auront aussi une influence sur l'opinion du public à l'égard du projet.

Un effet se définit comme un changement à la situation actuelle du milieu. Ce changement peut, par exemple, concerner le paysage, la qualité de l'air — contaminants, émissions de gaz à effet de serre (GES) —, l'accès au territoire, les activités de subsistance, la qualité de la vie — bruit, poussière, odeur, sécurité —, la santé publique, la pression sur les infrastructures ou encore la biodiversité ou l'état d'un lac, d'un cours d'eau ou d'une population animale.

Il importe donc d'évaluer le plus rigoureusement possible les effets potentiels de son projet, et ce, en tenant compte du contexte global dans lequel s'insérerait le projet afin d'être en mesure de décrire les effets cumulatifs pour la région visée. La transparence devrait être visée lors de la présentation des répercussions anticipées.

La proposition de mesures d'atténuation adéquates, comme des mesures pour réduire les bruits, qui s'intègrent bien

Les répercussions directement liées au projet, les effets cumulatifs ainsi que les mesures d'atténuation et de compensation proposées par le promoteur font partie intégrante de la réflexion du public sur le projet.

dans le milieu contribueront à réduire les risques perçus et les incertitudes liées aux conséquences sur la qualité de la vie. Des mesures de compensation intéressantes, comme l'aménagement d'un milieu humide dans un périmètre urbanisé qui augmente la valeur écologique d'un secteur, peuvent également contribuer à rendre plus acceptable aux yeux de la population un projet autrement jugé trop perturbateur sur le plan écologique.

Quelques pistes de réflexion pour le promoteur

- Quelles sont les principales répercussions potentielles de votre projet sur le milieu de vie et l'environnement ?
- Avez-vous étudié des solutions de rechange telles un trajet alternatif pour le transport des matériaux ou une localisation alternative pour la construction de l'aire d'entreposage de résidus miniers ?
- Quelles sont les mesures d'atténuation et de compensation que vous avez prévues pour minimiser les répercussions sur les usagers du territoire, telles qu'une pourvoirie voisine de votre projet ?
- Quelles mesures comptez-vous mettre en place pour vous assurer que l'information transmise par les études d'impact est bien comprise ?

… et des exemples d'actions à réaliser

- Communiquer en toute transparence les répercussions potentielles du projet, les risques encourus et les mesures que vous comptez prendre pour minimiser les conséquences et atténuer les nuisances.
- Tenir compte des préoccupations du milieu dans la réalisation de l'étude d'impact et, dans la mesure du possible, répondre à ces préoccupations en adaptant les paramètres du projet.
- Impliquer la communauté dans le programme de suivi environnemental, si cela est souhaité.
- Mettre à la disposition du public un sommaire vulgarisé de l'étude d'impact, contenant des cartes et des illustrations, rédigé dans la langue d'usage des citoyens de la région visée.

Les bénéfices et les répercussions pour les communautés locales

Les bénéfices et les répercussions mettent plutôt l'accent sur les retombées économiques du projet.

Il est important de faire connaître les retombées économiques de son projet, positives et négatives, à court et à long termes. Les projets favorisant une répartition équitable des avantages et des inconvénients et qui sont structurants pour les communautés sont souvent les mieux accueillis.

Il convient de documenter les retombées économiques positives à court et à long termes telles que les redevances versées à l'État, les compensations versées aux communautés, la création d'emplois locaux, l'approvisionnement local, le développement de l'expertise par la formation adaptée de la main-d'œuvre et le parrainage d'initiatives locales.

Il importe également de documenter les répercussions économiques négatives que peut poser le projet, telles que l'augmentation des coûts liés à l'aménagement de nouvelles infrastructures ou à l'entretien de celles en place, à l'adoption d'un nouveau plan de sécurité civile, à la mise en place de nouveaux programmes sociaux que le milieu d'accueil pourrait devoir assumer ou encore au déplacement de la main-d'œuvre locale vers les nouvelles installations.

Quelques pistes de réflexion pour le promoteur

- Quelles sont les retombées positives et les répercussions négatives estimées par votre entreprise pour ce projet ? Les estimations des retombées paraîtront-elles crédibles pour la population locale ? Les avez-vous fait clairement connaître ?
- De quelle manière avez-vous pris en compte les besoins économiques de la communauté ?
- Avez-vous une politique d'approvisionnement écoresponsable ou d'approvisionnement régional? Ou encore un engagement en matière de responsabilité sociétale d'entreprise (RSE)?

… et des exemples d'actions à réaliser

- Évaluer, avec les instances locales, les différents types de retombées économiques

Source : MERN

souhaitées par la population de même que les besoins à combler.

- Mettre en place et alimenter un fonds des générations dans la localité où se trouve le projet.
- Effectuer un suivi rigoureux des répercussions économiques négatives de son projet et apporter les correctifs nécessaires dans les meilleurs délais. Impliquer la communauté dans le choix des solutions à mettre en place.

La participation du public à la prise de décision

Les citoyens souhaitent avoir la possibilité de participer à la prise de décision sur les projets qui peuvent avoir des répercussions sur la qualité de leur vie ou de leur environnement.

Une démarche de participation publique réussie exige de la part du promoteur qu'il y consacre le temps et les ressources nécessaires. L'importance de mettre en place une telle démarche n'est plus à démontrer et nombreuses sont les entreprises qui intègrent volontairement des étapes de consultation lors de l'élaboration de leur projet.

La littérature regorge de documentation sur les mécanismes de participation publique et sur la manière de conduire une démarche de participation publique réussie. À titre d'exemple, mentionnons les outils développés par certains regroupements d'entreprises [4] [5] [6], des ministères et des organismes gouvernementaux [7] [8] [9] [10], et des OBNL [11] [12].

Le temps alloué à une démarche de participation publique devrait faire partie intégrante de la planification des travaux.

Voici quelques-uns des éléments clés d'une démarche de participation publique réussie :

- impliquer les acteurs locaux dès les premières étapes du projet, et ce, jusqu'au démantèlement et à la remise en état des sites ;
- permettre à la population de participer à la prise de décision, et ce, le plus en amont possible de la planification du projet ;
- mettre en place un processus de participation publique ouvert, respectueux, transparent, inclusif, flexible et adapté aux étapes appropriées dans le cheminement du projet ;
- favoriser un dialogue de qualité : communication bidirectionnelle, échanges itératifs, rétro-information, modes de communication diversifiés ;
- s'assurer de l'indépendance du processus participatif ;
- permettre l'accès à de l'information neutre, rigoureuse, vulgarisée et crédible.

Il revient au promoteur de se doter d'une démarche de participation publique qui répond aux attentes et aux contraintes du milieu. L'élaboration d'une démarche de participation publique en impliquant le milieu ou, encore, la présentation de la démarche proposée à la consultation du public permet de prendre en considération les contraintes du milieu. Celles-ci peuvent être associées au besoin de mesures adaptées pour les personnes à mobilité réduite ou encore au choix des dates en fonction des périodes d'activités saisonnières. De plus, la prise en compte des besoins du milieu dans l'élaboration de la démarche de participation publique contribue à améliorer la confiance du public envers le promoteur.

Une démarche de participation publique, bâtie avec le milieu et inscrite dans un plan, constitue un atout.

De façon générale, les méthodes de participation se divisent en trois catégories, soit l'information, la consultation et la participation active (voir l'encadré à la page suivante).

Participation à la prise de décision

Les acteurs du milieu souhaitent pouvoir participer à la prise de décision concernant les projets qui peuvent avoir un effet sur leur qualité de vie ou leur environnement; la participation publique constitue un moyen efficace pour y arriver.

NIVEAUX DE PARTICIPATION CITOYENNE ET QUELQUES FACTEURS DE SUCCÈS

Information

Donne aux citoyens les informations nécessaires à leur implication dans le processus de participation à la prise de décision. Préalable à toute participation publique éclairée.

Consultation

Permet aux personnes intéressées d'exprimer leurs idées, leurs attentes et leurs préoccupations à l'égard d'un projet et au promoteur de bien comprendre les enjeux que soulève son projet.

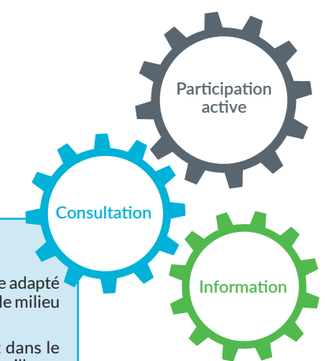
Participation active

Favorise les échanges entre chacun des intervenants (les différents acteurs du milieu et le promoteur) dans une approche de co-construction des projets et de résolution des problèmes.

FACTEURS DE SUCCÈS

Une démarche de participation publique, bâtie avec le milieu et inscrite dans un plan, constitue un atout.

- Être le plus transparent possible quant à la disponibilité et au partage des informations en lien avec le projet (exemple : les phases prévues du projet, ses impacts potentiels sur le plan social, économique et environnemental, études et analyses en lien avec le projet)
- Informer les participants quant à la démarche de participation publique planifiée et au rôle qu'ils y sont appelés à jouer.
- S'assurer que l'information est transmise dans un langage simple et compréhensible, et ce, indépendamment du degré de connaissance du public visé
- Démontrer une ouverture à l'égard des préoccupations et des attentes des acteurs du milieu
- Utiliser des méthodes de consultation appropriées pour les objectifs visés par la consultation
- Combiner différentes méthodes de consultation
- Identifier les obstacles à la participation et adapter les méthodes en conséquence
- Concevoir la démarche de participation publique avec des acteurs clés du milieu en s'appuyant sur des personnes expertes ou expérimentées de la participation publique, lorsque c'est possible
- Utiliser une méthode qui favorise l'interaction et la collaboration au sein du groupe de travail
- Déterminer les contributions attendues de la part des participants
- Permettre les interactions avec des personnes intéressées suffisamment tôt dans le processus décisionnel



- Tous les niveaux de participation ont leur importance.
- Le choix des méthodes de participation publique doit être adapté à la nature du projet, aux enjeux que pose le projet pour le milieu et aux attentes de la communauté.
- Une démarche de participation publique amorcée tôt dans le processus d'élaboration du projet peut contribuer à une meilleure acceptabilité sociale de celui-ci.

Votre gouvernement

Québec

L'information est préalable à toute participation éclairée en donnant aux citoyens les renseignements nécessaires à leur implication. La consultation permet aux personnes intéressées, d'une part, d'exprimer leurs idées, leurs attentes et leurs préoccupations à l'égard du projet et, d'autre part, aide le promoteur à comprendre les enjeux que soulève son projet. La participation active favorise quant à elle les échanges entre le promoteur et le milieu, dans une approche de coconstruction des projets et de résolution des problèmes. Un exemple intéressant d'initiative en participation à la prise de décision est la mise sur pied d'un comité de suivi fonctionnel [13].

Quelques pistes de réflexion pour le promoteur

- Que comptez-vous mettre en œuvre pour impliquer davantage les citoyens de la région dans votre projet ?
- Quels sont les outils, les activités ou les événements que vous avez mis en place ou organisés jusqu'à maintenant pour informer la population et les instances locales des étapes de votre projet et pour connaître leurs préoccupations ?
- Comment comptez-vous vous y prendre pour engager le dialogue avec le milieu ? Connaissez-vous les principaux acteurs de cette communauté ?
- Quels aspects de votre projet êtes-vous prêt à moduler en fonction des résultats d'une consultation ?

… et des exemples d'actions à réaliser

- S'enquérir auprès des instances locales, des acteurs clés à considérer dans l'élaboration de la démarche de participation publique; élaborer, avec le milieu, sa démarche de participation publique et l'inscrire dans un plan.
- S'assurer d'être le plus inclusif possible dans sa démarche de participation en prenant en compte, par exemple, les acteurs sensibles, les personnes handicapées ou les communautés mal desservies sur le plan technologique.
- À la suite d'une consultation publique, diffuser un rapport de consultation qui illustre, entre autres, comment les avis formulés par les participants ont influencé le projet.
- Mettre en place des mesures de participation active, comme un comité de suivi.

Des facteurs qui s'influencent

Outre les caractéristiques intrinsèques à chacun des groupes de facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale, le promoteur désireux de se donner les meilleures chances de succès possible considérera également les liens qu'il y a entre eux.

Une très bonne connaissance du projet et de ses répercussions réduira les incertitudes et les risques perçus par la population. De même, l'implication des acteurs locaux dans la prise de décision favorise le développement de la confiance envers le promoteur, tout comme la prise en compte des valeurs et des attentes de la communauté lors de l'élaboration du projet.

La nature et l'ampleur des répercussions du projet sur le milieu de vie et l'environnement seront influencées entre autres par les caractéristiques propres au milieu dans lequel s'insère le projet, comme les usages et les droits consentis sur le territoire et le contexte économique de la région. De même, ces répercussions sont susceptibles de contrebalancer les bénéfices que le projet pourrait apporter à la communauté.

Conclusion

La compréhension des facteurs qui peuvent influencer l'opinion du public à l'égard d'un projet n'est pas une mince affaire. Toutefois, les pistes explorées dans les deux articles portant sur le sujet aident à mieux saisir l'influence que ceux-ci peuvent avoir sur l'acceptabilité sociale d'un projet et proposent des actions simples et concrètes qui peuvent être mises en avant par les entreprises ou leurs consultants.

Sensible aux préoccupations et aux attentes du milieu, ouvert aux acteurs locaux et respectueux de ceux-ci, désireux d'améliorer son projet avec le milieu, le promoteur se donne les conditions gagnantes pour favoriser un bon accueil de son projet par la communauté. Et qui sait? Les citoyens iront-ils jusqu'à s'approprier le projet pour le faire grandir et contribuer à son succès ?

Références :

(1) Ernst et Young. L'acceptabilité sociale des activités déloge l'efficacité du numérique en tête des principaux risques courus dans le secteur des mines et des métaux. Quatre nouveaux risques figurent au classement des risques d'entreprise d'EY de 2019-2020 [https://www.ey.com/ca/fr/newsroom/news-releases/2019-ey-license-to-operate-overtakes-digital-effectiveness-as-top-risk-in-mining-and-metals-sector] (Consulté le 3 mai 2019).

(2) Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/energie-ressources-naturelles/publications-adm/acceptabilite-sociale/AS-Aide-memoire_facteurs-Influence.pdf?1572896245] (Consulté le 12 novembre 2019).

(3) Claude Leblanc (2019), « Qu'est-ce qui influence l'acceptabilité sociale? 1re partie : les facteurs liés au contexte dans lequel s'insère le projet », Ressources Mines et Industrie, Volume 6 (no 2), p. 52 à 57.

(4) Conseil patronal de l'environnement du Québec (2012), Guide des bonnes pratiques afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets, 68 p.

(5) Bonnes pratiques d'engagement et de préparation des communautés : recueil d'études de cas du Secteur canadien des minéraux et des métaux, deuxième édition, novembre 2016, 89 p. [En ligne] [https://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mineralsmetals/files/pdf/rmd-rrm/GoodPractices2ed_Fr.pdf] (Consulté le 12/11/2019).

(6) Association minière du Québec. Bonnes pratiques [En ligne] [https://amq.metrio.net/indicators/bonnes_pratiques] (Consulté le 12/11/2010).

(7) Ministère du Conseil exécutif (2017), Cadre de référence gouvernemental en participation publique, 22 p. [En ligne] [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement-participation/Cadre_reference_gouv_participation_citoyenne.pdf?1562952604] (Consulté le 12/11/2019).

(8) Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du Territoire, Fiche 2 : Exemples de mesures de participation publique [En ligne] [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/guide_elaboration_politique_participation_publique/participation_publique_fiche_2.pdf] (Consulté le 12/11/2019).

(9) Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, Participation à la prise de décision [En ligne] [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/energie-ressources-naturelles/publications-adm/acceptabilite-sociale/AS-facteurs-Influence_participationPriseDecision.pdf?1572896246] (Consulté le 12/11/2019).

(10) Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2018), L'information et la consultation du public dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement : guide à l'intention de l'initiateur de projet, 33 p. [En ligne] [www.mddefp.gouv.qc.ca/evaluations/documents/guideinitiateur-projet.pdf] (Consulté le 12/11/2019).

(11) Carrefour action municipale et famille, Les conditions gagnantes pour la concertation [http://carrefourmunicipal.qc.ca/outils/concertation/] [En ligne] (Consulté le 12/11/2019).

(12) ROBVQ, Boite à outils sur la participation citoyenne [En ligne] [https://robvq.qc.ca/guides/consultation_publique] (Consulté le 12/11/2019).

(13) Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (2019), Guide des bonnes pratiques sur les comités de suivi et obligations légales des promoteurs pour des projets miniers et d'hydrocarbures, 72 p. [En ligne] [https://www.quebec.ca/gouv/ministere/energieressources-naturelles/publications/#c13876] (Consulté le 12/11/2019).