



**CHANTIER
SUR
L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE**

MÉMOIRE

présenté par

Réjean Porlier, maire, Ville de Sept-Îles

Le 10 juin 2015

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, M. Pierre Arcand, annonçait en novembre 2014 un chantier sur l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales.

Le 14 mai 2015, j'assistais à la table de discussion, tenue à Sept-Îles, en tant que premier magistrat au sein du conseil municipal. Je vous transmets le présent mémoire à titre de maire de la Ville de Sept-Îles pour faire valoir mon point de vue en ce qui a trait à l'acceptabilité sociale; celui-ci n'est pas le résultat d'une consultation auprès des membres du conseil municipal de la Ville de Sept-Îles, par conséquent, cette opinion n'engage que l'auteur.

Le gouvernement du Québec a clairement exprimé sa volonté de miser sur l'exploitation des ressources naturelles comme axe majeur de développement économique. Sans doute bien conscient qu'en 2015, un des éléments clés de ce type de développement est la question de l'acceptabilité sociale, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et ministre responsable du Plan Nord, M. Pierre Arcand, nous convie à ce chantier sur l'acceptabilité sociale. Son ambition, dit-il, est de convenir d'une méthode pour se parler, pour se comprendre, pour désamorcer les différends et mettre en œuvre des projets qui feront la fierté et la prospérité du Québec.

L'initiative est louable, mais les attentes risquent d'être aussi variées qu'elles seront nombreuses. S'il est question ici de développer une méthode qui prévoit des échanges ouverts et transparents entre les ministères concernés, les différents acteurs locaux, les promoteurs et la population lors de certaines étapes clés d'un projet, ça ne peut qu'être profitable. D'ailleurs, l'absence d'un canal privilégié d'échange de qualité en parallèle à l'évolution du projet est le terreau parfait à la propagande, la spéculation et la division. S'en suit couramment une radicalisation des positions, la raison cédant graduellement le terrain à l'émotivité.

D'autre part, peut-on reprocher à des gens venus chercher la tranquillité et la qualité de vie, de ne pas vouloir d'une mine ou d'une ligne à haute tension dans leur cour arrière? Est-ce que pour le Ministre, il peut arriver qu'un projet ne soit pas acceptable aux yeux d'une population ou du conseil municipal? Le présent chantier en est-il un sur l'acceptation plutôt que sur l'acceptabilité?

Il est à souhaiter que cette initiative du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles mène réellement à une concertation entre les différents ministères. Il est important, voir essentiel, qu'un ministère de première ligne comme l'est le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques se sente les mêmes obligations de comprendre et de désamorcer les différends de façon proactive et transparente.

Le 3 novembre 2013, j'ai été élu Maire de la Ville de Sept-Îles et c'est à ce titre que j'interviens dans la présente consultation. Je prends pour acquis que les élus municipaux sont considérés comme le gouvernement de proximité, un interlocuteur privilégié parce que bien au fait des préoccupations de sa population et parce qu'il a le devoir d'agir avec précaution.

Est-ce que de cette consultation émergera une méthode unique permettant d'encadrer toute la question de l'acceptabilité sociale? Est-ce souhaitable puisque chaque projet et chaque collectivité est unique et compose avec une réalité qui est la sienne? Espérons qu'au moins, il en ressortira des outils pour aider les élus municipaux à mieux composer avec cette épineuse question et peut-être éviter quelques pièges. À mon avis, il y aura toujours de très forts intérêts économiques confrontés à une foule d'autres intérêts dont les intérêts sociaux et

environnementaux, ce qui demeurera une source d'affrontement, et ce, particulièrement lorsqu'un projet sera situé en zone urbaine ou périurbaine.

Ce chantier sur l'acceptabilité sociale est l'aboutissement d'un besoin exprimé par nombre d'organisations et de citoyens qui, sans doute témoins de beaucoup d'improvisation, ont vu les populations se diviser au point de parfois fragiliser le tissu social combien important. Nous l'avons vécu à Sept-Îles avec le dossier de la Mine Arnaud. Tellement que le sujet est devenu tabou dans plusieurs milieux et même à l'intérieur de certaines familles où les tensions étaient palpables.

L'acceptabilité sociale est un sujet important et d'actualité qui mérite qu'on s'y penche, ne serait-ce que pour mener à une bonne prise de conscience collective. Si la consultation est un passage obligé, c'est davantage ce que le Ministre en fera qui retiendra toute notre attention.

M'étant prononcé sur la question à titre de citoyen, lors des audiences du BAPE sur le projet Mine Arnaud, il allait de soi que je prenne la balle au bond en participant à ce chantier.

L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Tout comme le concept de « développement durable », celui de « l'acceptabilité sociale » a été passablement galvaudé au cours des dernières années. Au début, pour plusieurs, il s'agissait sans doute de se donner bonne conscience et de surfer sur un thème à la mode. Après quelques années de débat sur les différentes menaces qui vraisemblablement hypothèquent l'avenir des prochaines générations dont l'accélération des changements climatiques et la disparition de certains écosystèmes, les leaders n'ont eu d'autre choix que d'imposer une nouvelle feuille de route où on ne peut plus se permettre de nier l'évidence de catastrophes annoncées.

Malgré tout, le leadership politique fait encore défaut dans plusieurs endroits du monde où les puissants lobbys jouent de leur influence à tous les niveaux des structures gouvernementales. Dans les pays démocratiques, ce sont les mouvements sociaux, les organismes dédiés à l'environnement et parfois les syndicats, lorsqu'ils ne sont pas trop engagés dans le syndicalisme d'affaires, qui tentent de faire contrepoids en forçant le débat.

Si la plupart des grands mouvements de contestation envers les grands projets se sont appuyés sur la question environnementale, aujourd'hui, il n'est pas rare que l'enjeu en soit un de santé ou même de qualité de vie.

Ces mouvements de contestation ont mis la table à toute la notion de l'acceptabilité sociale.

Un peu comme pour le développement durable, je pense que chacun en a ajusté la définition en fonction d'intérêts qui lui étaient propres. J'ai aussi l'impression que, pour plusieurs, l'acceptabilité s'insère dans une démarche d'acceptation et que conséquemment la question de

fond ne sera jamais : « Est-ce acceptable d'aller de l'avant? », mais davantage : « Est-ce que la façon dont nous y allons est acceptable? », avec pour prémisse que d'une façon ou d'une autre, nous irons.

D'ailleurs, dans la partie « Mise en contexte » du document de réflexion proposé, il est bien indiqué que « la conciliation des usages est incontournable ». S'il faut en comprendre que des efforts sont incontournables lorsqu'il s'agit de faire cohabiter deux activités qui sont conciliables, je veux bien, mais s'il s'agit de dire que la conciliation est incontournable même si les activités sont incompatibles, je pense que nous faisons fausse route. Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'il y a une solution à tout. Qu'il faille se donner la peine de la chercher, je veux bien, mais à l'impossible, nul n'est tenu. Je continue de penser qu'une population a le droit de dire « Non ».

Un pas dans la bonne direction consisterait à adopter rapidement l'article 304.1.1 de la Loi sur les mines et qui permettrait aux municipalités de préserver certaines zones d'activité incompatibles avec le développement qu'elles ont planifié.

Je vais risquer ma définition de l'ACCEPTABILITÉ SOCIALE.

C'est lorsqu'un enjeu est jugé acceptable par une large représentation de la société. Encore faut-il que cette large représentation soit consciente des impacts positifs et négatifs de l'enjeu en question et conséquemment bien informée. Car avec le choix doit venir la responsabilité, entre autres, vis-à-vis les générations futures.

J'ai bien compris que l'acceptabilité sociale ne reposait pas sur l'unanimité. Il y aura toujours des individus ou des groupes d'individus qui s'objecteront d'emblée à tout projet. L'inverse est tout aussi vrai, il y a des gens qui seront en faveur d'un projet quoi qu'il advienne.

Une des questions les plus complexes lorsqu'il s'agit d'acceptabilité sociale est sans doute : « Qui doit avoir droit au chapitre? ». Elle l'est à plus forte raison lorsque le débat porte sur l'exploitation des ressources naturelles. L'exploitation de l'uranium ou du gaz de schiste, même si concentrée à certains secteurs, a rapidement suscité le débat à l'échelle nationale. Démocratie oblige, lorsque le peuple s'invite à un débat, qui peut prétendre à son illégitimité?

CONSTAT

Le seuil d'acceptabilité sociale d'une communauté semble directement proportionnel à la situation économique qui y prévaut. Ajoutez à cela une situation financière souvent très précaire des ménages québécois (taux d'endettement) et il devient très hasardeux de se lancer sur l'évaluation de ce qui est acceptable et ne l'est pas. Le « pas à tout prix » est une notion très élastique, dépendamment de notre propre situation financière. C'est humain, compréhensible, mais combien inquiétant. Et c'est pourquoi, le leadership des élus municipaux demeurera toujours un rempart important pour ramener la réflexion sur l'intérêt collectif. L' élu n'a d'autre choix que de prendre les précautions pour assurer la santé et la qualité de vie de la population,

la pérennité d'une source d'eau potable, la protection des différentes infrastructures, etc. Conséquemment, le conseil municipal doit demeurer l'interlocuteur privilégié du gouvernement lorsqu'il est question d'accompagnement d'un projet et non simplement un parti qu'on informe et qu'on invite pour couper le ruban.

Sur le terrain, on sent qu'une partie importante de la population, entraînée dans un rythme effréné de consommation, laisse aux autres le soin de débattre. Ajoutez à cela le vide laissé par les experts du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et tout l'espace devient occupé par une propagande nourrie de part et d'autre.

Le citoyen a de quoi être mêlé. On lui parle de plus en plus de développement durable et de l'importance de voir à l'équité intergénérationnelle pendant qu'on l'inonde de messages qui proposent davantage de vivre pleinement le moment présent. Deux idéologies qui s'affrontent au quotidien. Un affrontement qui s'apparente beaucoup à celui qui oppose l'économie et l'environnement depuis belle lurette.

Souvent mal informé parce que trop occupé, le citoyen aura plutôt tendance à s'en remettre à ses institutions. Il sera rassuré dans la mesure où ces institutions feront preuve de cohérence, ce qui, à mon avis, fait parfois défaut.

Encore là, l'absence de canal de communication privilégié et permanent entre le gouvernement et l'appareil municipal se reflète par une information souvent incomplète et parfois dissonante. On ne peut pas, dans une communauté démocratique et instruite, prétendre qu'un projet jugé inacceptable dans sa forme par le BAPE, soit devenu acceptable sans en expliquer les motivations profondes. Il en va de la crédibilité des institutions.

Dans ma définition de l'acceptabilité sociale, je parle d'une large représentation de la société. Je pense important de faire la mise au point suivante puisque j'avais personnellement déposé au conseil municipal, et ce, à titre de citoyen, une demande de référendum.

D'abord, la notion de large représentation ne fait pas référence au nombre de citoyens, mais davantage aux différents groupes interpellés. Ne pas s'assurer par exemple de l'adhésion d'un regroupement de citoyens qui vivrait à proximité d'une mine, équivaut à banaliser l'importance de l'acceptabilité sociale. Imposer à la minorité la plus exposée la volonté d'un plus grand nombre, enlève beaucoup de crédibilité à la démarche globale.

Quant au référendum, qui pourrait se remporter d'un côté comme de l'autre par une seule voix, mettant la table à une cristallisation des parties, comme l'exprimait le président du BAPE, M. Sayeb, je l'ai toujours vu comme l'ultime recours et non la première option. C'était pour moi l'évident manque de consensus social et cette volonté bien présente d'aller de l'avant malgré

tout qui le commandait. À défaut d'obtenir les informations nécessaires à nous rassurer comme citoyens, mais aussi comme élus qui avons des préoccupations maintes fois exprimées (source d'eau potable, indice de qualité de l'air, préoccupations en regard à la baie de Sept-Îles, étude des sols, citoyens vivant à proximité, etc.), il resterait ce recours ultime.

Devrait-on aussi parler de niveau d'acceptabilité sociale? Il y a une différence entre un projet situé à 50 km d'une municipalité et un autre qui se retrouve directement dans un milieu de vie. Pollution, bruit, empreinte, impact visuel, etc. En contrepartie, un apport économique parfois modeste, mais souvent important. Il importe à une population de pouvoir faire le libre arbitrage de ce qu'elle souhaite ou non voir s'installer près d'elle. Des élus convaincus de la pertinence d'un projet doivent savoir convaincre et non imposer. D'ordinaire, un bon projet devrait rallier et le consensus devrait être perceptible dans la communauté.

Les questions relatives à l'eau potable et à la qualité de l'air devraient toujours recevoir une attention particulière de la part des gouvernements. Il s'agit de sujets sensibles pour lesquels, s'il demeure des ambiguïtés, l'acceptabilité sociale sera compromise. Les populations doivent être rassurées.

Des initiatives comme l'Observatoire de la baie de Sept-Îles et la Table de concertation sur la qualité de l'air assurent une vigie du milieu de vie, pavant la voie à l'acceptabilité sociale. Sans cette vigie, l'espace est libre à la spéculation quant à la dégradation du milieu et aux procès d'intention quant aux responsables. De telles initiatives devraient être supportées par tout gouvernement qui mise sur le développement de l'industrie dans les communautés.

LA CONFIANCE

À mon avis, le nerf de la guerre en matière d'acceptabilité sociale consiste au lien de confiance qui se bâtit entre une population et ses représentants. Ce lien de confiance repose sur quatre facteurs clés soit l'écoute, la transparence, l'impartialité lorsque se pointent les débats et, surtout, la cohérence. En matière d'impartialité, il ne s'agit pas de ne pas avoir d'avis sur le projet, mais plutôt de s'assurer que les canaux d'information soient efficaces et transparents, peu importe d'où viennent les questionnements.

Lorsqu'on permet à une population d'exprimer ses préoccupations, qu'on s'assure au besoin de les acheminer aux ministères concernés, qu'on y donne suite avec le même intérêt qu'on les partage ou non, le climat est susceptible d'être plus propice à désamorcer les tensions.

Les pires obstacles à l'acceptabilité sociale sont sans contredit l'opacité, l'arrogance et l'improvisation. On peut très certainement contrer l'improvisation en travaillant en amont des projets. Encore une fois, le lien étroit entre le conseil municipal et le gouvernement tout au long du projet prend tout son sens.

Il y a déjà quelques années que la Ville de Sept-Îles tente, par l'intermédiaire de sa corporation de développement économique, de planifier le déploiement du zonage industriel. Tous devraient comprendre qu'une telle planification met la table à l'acceptabilité sociale, au même titre que se doter d'outils de surveillance des milieux sensibles, de la qualité de l'air et de l'eau.

LES REDEVANCES

Dans les années 50 à 80, les compagnies contribuaient directement à l'offre de services municipale, participant, lorsqu'elles n'étaient pas maîtres d'œuvre à la construction et l'exploitation de plusieurs bâtiments communautaires et sportifs. Il fallait attirer et conserver la main-d'œuvre en contribuant financièrement à sa qualité de vie. Outre les bons emplois associés à la compagnie, on ne se questionnait pas longtemps sur les retombées dans le milieu, elles étaient évidentes et contribuaient à l'acceptabilité sociale.

Graduellement, les compagnies se sont retirées de cette contribution aux infrastructures et leur participation est devenue, dans la majorité des cas, beaucoup plus modeste. Aujourd'hui, la tendance s'est passablement inversée et ce sont les villes qui, pour les attirer, déroulent le tapis rouge et sont prêtes à bien des compromis.

Le résultat, il est tangible; les villes peinent à accompagner le développement qui nécessite de lourds investissements.

Les projets reliés à l'exploitation des mines ont une durée de vie. Il faut donc que le milieu d'accueil puisse bénéficier d'un outil de développement économique qui peut pallier à cette réalité et assurer une diversité économique combien importante.

L'instauration d'un fonds local d'investissement bâti à même des redevances provenant des profits reliés à l'exploitation des ressources naturelles prend tout son sens. Ce fonds devrait être placé sous la responsabilité du conseil municipal et assujetti à des modalités d'utilisation bien précises.

En terminant, je crois que ce qui peut faire une bonne différence en matière d'acceptabilité sociale, c'est un meilleur accompagnement de la part des ministères concernés. Les municipalités sont passablement laissées à elles-mêmes et servent communément de tampon entre les citoyens, les promoteurs et les ministères, alors que le gouvernement est celui qui octroie ou non les décrets et donne les différentes autorisations.

Je m'explique mal que les préoccupations émises par le conseil municipal, qui normalement devraient être le reflet de celles exprimées par la population, ne soient pas prises en charge dès le début et qu'on ne s'assure pas d'en faire un suivi rigoureux.

Les citoyens ne sont pas dupes et ils sont informés comme ils ne l'ont jamais été. Lorsque leurs représentants les plus accessibles, les élus municipaux, ne sont pas en mesure de les rassurer parce que, de toute évidence, les décisions se prennent au-dessus de leur tête, ils en décodent que leurs intérêts ne pèsent pas lourd dans la balance et l'acceptabilité sociale en prend pour son rhume.

Est-ce que le présent chantier mènera à l'établissement d'un canal de communication beaucoup plus étroit entre les élus municipaux et le gouvernement? C'est à espérer. Une chose est sûre, une méthode ne pourra pas remplacer les actions concrètes sur le terrain pour démontrer que les citoyens font partie de l'équation.

Réjean Porlier, maire
Cabinet du Maire
Ville de Sept-Îles
546, avenue De Quen
Sept-Îles (Québec) G4R 2R4
Tél. 418 964-3211