

# **L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT**

**par Louis Bernard**

**Congrès de l'ASDEQ 2007.**

Le sujet que nous discuterons ce matin est celui de l'acceptabilité sociale des projets de développement. Il va de soi que tout projet de développement a des répercussions sur son environnement, tant physique que social ou économique. Cela est vrai, quelle que soit la nature du projet, qu'il soit public ou privé. Une route, une ligne de transmission ou une centrale électrique ont autant d'effet sur l'environnement qu'une usine de liquéfaction du gaz ou un pipeline. Mais cela n'a pas toujours été compris de cette façon : pendant longtemps, au Québec, les projets gouvernementaux ont été, en quelque sorte, présumés acceptables en soi, puisqu'ils poursuivaient des fins d'intérêt général. Ce n'est qu'assez récemment qu'à cet égard, les projets publics ont été considérés sur le même pied que les projets privés.

Au cours des quelque quarante années où je me suis intéressé à la chose publique, cette question n'a donc pas toujours été posée de la même façon et, surtout, n'a pas toujours eu l'importance qu'elle a acquise récemment. En faisant la revue des quarante cinq dernières années, je dirais que, *grosso modo*, j'ai connu trois époques distinctes quant à la discussion de cette question.

## **La première période (1960 – 1975)**

Au cours des années '60, au début de la Révolution tranquille, tout projet de développement, qu'il soit privé ou public, était accepté presque sans discussion, tellement l'accent était mis sur le rattrapage économique et la croissance. L'augmentation de la main d'œuvre était forte, le chômage restait persistant et les attentes des citoyens devenaient de plus en plus élevées. Les préoccupations environnementales, quant à elles, n'avaient pas encore fait leur apparition chez nous.

Cette période, qui n'est tout de même pas si lointaine, a laissé une impression profonde dans notre mémoire collective. Sur le fond contrastant de « la Grande Noirceur » des années antérieures, l'effervescence des premières années de la Révolution tranquille apparaît, en effet, comme une époque faste du développement québécois qui a d'autant plus de relief que le temps a atténué les conflits et les oppositions qui ont prévalu à l'époque. Il ne faut donc pas se surprendre que certains puissent, en se désolant des difficultés actuelles qui entourent les projets, regretter avec nostalgie cet « âge d'or » du développement sans contrainte.

## La deuxième période (1975 – 2000)

La deuxième période, qui va de 1975 à la fin du siècle environ, est celle de la recherche d'un équilibre entre les avantages économiques des projets et leurs coûts non-comptabilisés – ce qu'on appelle les « externalités ». À cette époque, les projets de développement sont encore vus favorablement et ils jouissent de ce que j'appellerais une présomption positive. Tous les projets sont les bienvenus, mais cette approbation n'est plus absolue : elle est devenue conditionnelle, et la présomption positive dont ils jouissent encore dans l'opinion peut être renversée. On commence à se poser des questions et à tenir compte des coûts non comptabilisés. Mais cela étant dit, je dirais que, au total, le fardeau de la preuve retombe, en définitive, sur ceux qui veulent s'opposer à un projet : c'est à eux qu'il revient de montrer que le projet comporte plus d'inconvénients que d'avantages. Car tout le monde croit, à cette époque, qu'il est toujours possible de trouver un compromis acceptable à tous – chacun mettant de l'eau dans son vin – qui fera en sorte que le projet, finalement, pourra aller de l'avant.

C'est à cette époque qu'au Québec, le gouvernement Lévesque a créé le ministère de l'Environnement et mis sur pied le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le BAPE, dont mon ami André va sûrement nous parler plus en détail. Ce qu'il faut, je crois, retenir de cette approche, c'est qu'elle s'inscrit dans cette perspective que je vous ai mentionnée de recherche d'équilibre entre avantages et inconvénients et suivant cette prémisse qu'il est toujours possible de trouver une solution capable de concilier les points de vue. Le BAPE est un mécanisme qui vise à rendre les projets acceptables et réalisables. Ce n'est pas un mécanisme pour bloquer les projets.

Toute la procédure du BAPE a été conçue dans cette optique. Elle exige que le promoteur rende publique une description détaillée de son projet en faisant ressortir ses impacts environnementaux et sociaux. Elle prévoit ensuite des audiences publiques pour examiner les objections des citoyens. Puis elle incite le promoteur à accepter des mitigations à son projet afin de le rendre acceptable. Enfin, elle permet au BAPE de faire une recommandation au gouvernement, qui a le dernier mot. Tout cela, comme vous le voyez, a pour but de permettre la réalisation du projet.

Je crois qu'il faut souligner que, dans cette perspective, le BAPE a été un grand succès. Au début, il a été contesté. On le voyait comme un instrument de délai et un nid à chicane, un mécanisme encourageant la contestation. Il ne faut pas oublier qu'on sortait à peine de cette époque de développement sans contrainte dont j'ai parlé tout à l'heure. Mais assez rapidement, on a vu l'utilité d'une telle structure de dialogue. Les mentalités changeaient et on ne pouvait plus ignorer les répercussions sociales et environnementales des grands projets. Il fallait donc trouver une manière de permettre que les projets de développement puissent se réaliser sans provoquer d'opposition insurmontable. C'est ce que les industriels et le gouvernement ont compris.

Dès lors, toute la discussion a porté non pas sur l'existence du BAPE mais sur son mode de fonctionnement. Il s'agissait de rendre son processus efficace et de raccourcir le plus possible les délais. Ce qu'on redoutait plus que tout, c'était un processus dont on ne

pourrait pas connaître la durée et qui pourrait s'éterniser. C'était évidemment une préoccupation légitime. Dans le monde des affaires, le « timing » est souvent déterminant. Tout projet a sa « fenêtre d'opportunité » : un investissement qui serait rentable aujourd'hui pourrait très bien ne plus l'être l'an prochain, ou peut-être même dans quelques mois. Et comme on ne sait jamais ce qui peut arriver, on souhaite que les choses se déroulent rondement. C'est pourquoi les règlements adoptés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et les règles du BAPE ont été définis de manière à ce qu'on puisse savoir d'avance la durée approximative du processus d'acceptation des projets.

En somme, le gouvernement aussi bien que l'industrie ont compris, à la lumière d'ailleurs de ce qui se faisait également ailleurs, que la meilleure façon de procéder était d'écouter les objections du milieu, de trouver le moyen d'y répondre et, ainsi, de rendre les projets socialement acceptables. Et ça a bien marché. Rares sont les projets qui, à cette époque, ont été complètement abandonnés tout simplement parce qu'ils n'étaient pas acceptés par la communauté.

### **La période actuelle**

Depuis le tournant du siècle, nous sommes entrés dans une troisième époque. Elle n'est pas complètement différente de l'époque précédente, mais elle en diverge sur un point fondamental. Maintenant, c'est souvent la raison d'être d'un projet de développement qui est remise en cause. Alors qu'auparavant, il s'agissait de trouver le moyen de permettre la réalisation du projet en le rendant acceptable, il s'agit souvent, maintenant, d'empêcher tout simplement la réalisation du projet. Que se soit le projet de la centrale au gaz du Suroît, celui du pont de l'autoroute 25 sur l'Île de Montréal ou celui de la vente d'une partie du Mont Orford, la discussion publique ne porte pas tant sur les mitigations qui pourraient permettre leur réalisation que sur l'à-propos même de leur réalisation.

C'est cette nouvelle attitude qui a donné naissance au syndrome du NIMBY (ou PDMC) *Pas dans ma cour – Not in my backyard* ou même à celui du BANANA *Build absolutely nothing anywhere near anyone*. Le premier met en évidence le conflit qu'il y a souvent entre l'intérêt personnel d'un individu et celui de la société en général, tandis que le deuxième exprime plus clairement que le développement est, en soi, indésirable. Dans ces circonstances l'opposition à un projet est animée très souvent par une alliance entre ceux qui sont directement affectés – et qui sont, en conséquence, les plus déterminés dans leur opposition – et ceux qui, dans diverses organisations, militent pour un changement de paradigme social où le développement ne jouit plus d'une présomption positive mais, au contraire, est affecté d'une présomption négative qui transfère le fardeau de la preuve aux promoteurs du projet plutôt qu'à ceux qui s'y opposent.

Du coup, les mécanismes de résolution des conflits comme le BAPE, qui ont été pensés dans une optique de recherche de compromis, deviennent beaucoup moins utiles. Et l'État se trouve désarmé devant cette nouvelle situation. Dans un bon nombre de cas, la question devient exclusivement politique et il est quasiment impossible d'y trouver une solution de compromis qui rallierait les principaux belligérants. C'est tout ou rien.

La société tout entière d'ailleurs est perplexe. On sent bien que le développement, en soi, est nécessaire et désirable. Mais on est plus conscient aussi que les coûts non comptabilisés du développement sont souvent beaucoup plus élevés qu'ils ne l'étaient auparavant. Une nouvelle notion très importante est apparue, celle des **coûts cumulatifs**, une notion qui était souvent ignorée dans le passé. En effet, le développement a des coûts cumulatifs qui deviennent de plus en plus évidents, surtout à l'échelle de la planète : on pense, par exemple, aux gaz à effet de serre. Ce qui veut dire qu'un projet qui, en soi, pourrait être acceptable si on l'analysait isolément, devient problématique si sa réalisation ajoute à l'effet cumulatif qui cause déjà problème.

Il devient donc beaucoup plus difficile de tenir un débat encadré sur un projet particulier. Même si un projet a des avantages évidents pour l'ensemble de la société – on pense par exemple au développement hydroélectrique qui est une énergie propre et renouvelable – certains s'y opposeront parce que son coût de production et de transport est trop élevé (une objection qui tient à l'analyse coûts-bénéfices caractéristique de la deuxième période dont j'ai parlé), alors que d'autres s'y objecteront parce que la ligne de transmission passe dans leur voisinage (syndrome du PDMC), ou parce que toute source additionnelle d'énergie favorise le gaspillage et le sur-développement de la planète (syndrome du BANANA), ou parce qu'il faut protéger celles de nos rivières qui n'ont pas encore été développées (objection de l'effet cumulatif).

Ajoutons qu'à un autre point de vue, le vrai débat en ce qui concerne la protection de l'environnement, ce n'est pas tant de déterminer si tel ou tel projet de développement est socialement acceptable, mais plutôt de savoir si nous sommes prêts, collectivement, à changer radicalement notre façon de vivre en société. À quoi sert-il, en effet, d'analyser en détail tous les effets sur l'environnement d'un nouveau projet de développement et de déterminer comment, par toutes sortes de mitigations, on pourrait en limiter les effets nocifs si nos modes actuels de vivre en société mènent la planète tout entière vers la catastrophe ? Cette approche globale, qui est beaucoup plus exigeante, vient colorer toute la discussion sur l'évaluation d'un projet particulier.

Dans un tel contexte, comment adapter nos instruments de dialogue social ? Est-il possible de répéter l'expérience heureuse du BAPE et de trouver de nouveaux « outils d'aide à la décision afin de mieux intégrer les dimensions sociales et environnementales » du développement (pour employer les mots du programme du Congrès) ?

J'espère que mon ami André, qui a une longue expérience du fonctionnement du BAPE et qui a beaucoup réfléchi à ces questions, pourra nous mettre sur quelques pistes de réflexion. Car je ne pense pas que quiconque puisse, ce matin, arriver avec une solution miracle à cette question extrêmement complexe. Il nous faudra sans doute expérimenter plusieurs formules avant de dégager de nouvelles manières de faire qui s'avèreront fructueuses.

Pour ma part, je voudrais simplement soumettre à votre réflexion les quelques éléments suivants.

D'abord, il faut accepter que, dans certains projets, la décision à prendre est celle de faire ou de ne pas faire un projet. Cela est nouveau. Jusqu'à maintenant, il s'agissait plutôt de décider à quelles conditions un projet pourrait se réaliser.

Lorsque tel est le cas, la décision est, la plupart du temps, de nature essentiellement politique. Il s'agit, ni plus ni moins, d'un choix de société qui dépasse la seule analyse des coûts-bénéfices d'un projet particulier. Par exemple, poursuivre le développement hydroélectrique et harnacher des rivières restées jusqu'à maintenant à l'état sauvage est une décision politique, qui doit être prise par des instances politiques. Ce n'est pas à une instance comme le BAPE qu'il appartient de prendre une telle décision. À mon avis, il en va de même pour une décision comme celle de faire ou de ne pas faire le pont de l'autoroute 25 sur l'île de Montréal. Dans de tels cas, le gouvernement doit résister à la tentation de se cacher derrière le BAPE, en espérant que ses recommandations aillent dans le sens de ses désirs – avec le danger d'être tenté de vouloir influencer la décision en sourdine. L'État doit prendre ses responsabilités et jouer son rôle.

Pour aider le gouvernement à prendre sa décision de faire ou de ne pas faire un projet, pourrait-on penser à des mécanismes qui pourraient contribuer à une meilleure décision et à une plus grande acceptation par la société ? Je crois que oui. Je pense, par exemple, à l'utilisation des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale. On s'en est servi récemment dans le cas du choix de la localisation du CHUM. On pourrait s'en servir dans le cas du pont de l'autoroute 25 ou du développement hydroélectrique. Ou encore dans celui de l'exportation en vrac de l'eau potable. C'est, par contre, un mécanisme assez lourd, qui mobilise beaucoup d'énergies et qui ne peut évidemment être employé que pour les projets les plus importants.

Dans le cas de projets ayant une forte incidence locale, comme l'énergie éolienne, on pourrait peut-être confier la tâche à des instances politiques régionales comme les MRC ou les CRÉ. Ces instances pourraient être chargées, par exemple, de tenir une consultation de la population et de faire des recommandations au gouvernement quant au développement, ou non, de la filière éolienne dans leur territoire.

L'important serait de bien distinguer la décision d'autoriser ou non un projet de développement, de celle portant sur les conditions de sa réalisation, le cas échéant. À cet effet, la Loi sur la qualité de l'environnement pourrait être modifiée afin d'y ajouter une section permettant au gouvernement de décréter un projet de développement comme étant d'intérêt national avant de le soumettre à l'étude du BAPE. Il serait clair, alors, que l'étude par le BAPE ne porte que sur les modalités de réalisation du projet, et non sur son existence même. La loi pourrait également prévoir qu'avant de décréter un projet de développement comme étant d'intérêt national, le gouvernement pourrait (ou devrait) s'astreindre à certaines formalités comme la tenue d'une commission parlementaire, ou la tenue d'un débat à l'Assemblée nationale, ou la recommandation d'une instance régionale.

Tout cela, bien sûr, ce ne sont que des suggestions pour amorcer la discussion et la réflexion. Elles visent à éviter que les processus qui ont été mis en place il y a une trentaine d'années, qui se sont développées depuis, qui ont bien fonctionné et ont été très utiles, et qui restent nécessaires pour s'assurer que les projets de développement soient respectueux des exigences environnementales et sociales, ne soient dévaluées par des tâches pour lesquelles elles n'ont pas été conçues et qu'elles ne sont pas en mesure de remplir.

En raison du développement économique phénoménal que le monde a connu au cours des dernières années, développement qui ne ralentit pas mais s'accélère constamment, la question environnementale a acquis une importance primordiale quant à l'avenir même de notre planète. Les populations en général et celle du Québec en particulier ont été fortement sensibilisées à cette nouvelle réalité, de sorte que cette question est devenue, chez nous, un enjeu politique majeur. Les instruments dont nous nous sommes servis jusqu'à maintenant pour animer le dialogue social en ces matières restent utiles pour s'assurer que les projets de développement qui se réalisent soient socialement acceptables, mais ils n'ont pas été conçus pour traiter des aspects plus globaux du développement, aspects qui soulèvent des questions de nature essentiellement politique. Il nous faudra donc inventer de nouveaux instruments de dialogue social permettant une large discussion de ces questions complexes afin d'éviter de nous retrouver dans une société bloquée, incapable de choisir entre développement et respect de l'environnement, mais, au contraire, dans une société capable de faire les choix difficiles qui nous permettront de nous développer dans le respect de notre Terre-Mère, comme l'appellent nos frères autochtones.