

Mémoire présenté par Pierre Batellier

pbatellier@yahoo.fr

Citoyen de Saint-Marc-sur-Richelieu

**Doctorant en Sciences de l'environnement à l'UQAM et
chargé de cours en « responsabilité sociale de
l'entreprise » à HEC Montréal**

au

**BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR
L'ENVIRONNEMENT**

Dans le cadre des consultations

**de la Commission d'enquête sur les enjeux de
l'industrie des gaz de schiste au Québec - Deuxième
partie de l'audience**

juin 2014

Le choix de l'angle de ce mémoire, après 5 années de mobilisation – temps grugé sur le temps professionnel et personnel –, de contexte d'urgence mais aussi d'apprentissages a été difficile d'autant plus que l'exercice est de nouveau réalisée en contexte d'urgence.

Je vais essayer de rassembler quelques éléments ci-après qui me semble très importants au moment d'aborder les enjeux de cette industrie.

Je vais les structurer autour de deux questions centrales dans l'analyse présente des enjeux à savoir :

1. La question de la pertinence socio-économique et l'importance conférée à l'analyse coûts-avantages dans son évaluation

L'ACA est un outil très influent à différents niveaux : au niveau de la rhétorique et des discours, de plus en plus dans les textes de loi avec une institutionnalisation progressive et au niveau pratique même s'il faut nuancer son utilisation réelle. Outil controversé depuis ses origines mais qui perdure voire se renforce (contexte de rigueur budgétaire)... d'où l'importance de bien appréhender ses principaux apports mais aussi ses principales limites.

2. La question de l'acceptabilité sociale

Plusieurs débats sont soulevés actuellement par le développement de grands projets industriels à fort impact socio-environnemental : la forte agitation sociale autour de ceux-ci qui remet en question ces projets; la place prépondérante qu'occupe désormais dans les discours et les argumentaires la notion d'acceptabilité sociale. Cependant, d'une manière générale, cette notion émergente, souvent considérée comme relevant du sens commun, est très peu définie et balisée tant par les acteurs concernés par ces projets, par les médias couvrant ces dossiers que par les chercheurs.

Il est important dans le cadre de cette analyse trop souvent menée par dossier et silos, souvent très fragmentée de regarder certaines lignes de tensions au niveau de l'approche de ces deux grandes notions /concepts au moment de l'analyse et de l'incontournable exercice d'analyse et de synthèse que devront faire les commissaires.

1. Pertinence socio-économique et analyse coûts-avantages

« At the most general and comprehensive level, CBA is an aggregator of all impacts, to all affected parties, at all points in time. The impacts, both positive and negative, are converted into a common monetary unit, and the cost-benefit criterion is simply a test of whether the benefits exceed the costs ». Kotchen (2010, 1)

1.1 Référentiel de comparaison : scénarii ou options énergétiques

Tout d'abord, quant au référentiel de comparaison, l'ÉES tout comme l'analyse coûts-avantages est avant tout un outil de comparaison d'options. Soulignons que l'objectif premier d'une ÉES devrait être d'établir la pertinence même de l'extraction de cette source d'énergie fossile non-conventionnelle qu'est le gaz de schiste au regard de l'évaluation des besoins énergétiques et des possibilités de choix énergétiques alternatifs. Malheureusement, cette approche fondamentale n'a pas été privilégiée par le Comité de l'ÉES et le Ministre qui lui a donné le mandat, amenant l'évaluation d'entrée de jeu sur des terrains techniques visant à examiner les pratiques d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste de l'Utica et les possibles accommodements technologiques, législatifs et économiques permettant de poursuivre le projet de développement du gaz de schiste. Et ce, alors même que la pertinence fondamentale d'un tel développement n'a pas été clairement démontrée, notamment en regard du choix alternatif d'un système intégré d'énergies renouvelables et de stratégies d'économie et d'efficacité énergétiques.

Même les commissaires sont en partie contraints par cette angle choisi par l'ÉES et le gouvernement dans son mandat, cette limitée lié à l'absence d'évaluation comparative avec d'autres options énergétiques doit être explicitée au moment de l'analyse lorsqu'il s'agira de juger de la pertinence de la filière du gaz de schiste au Québec.

1.2 Niveau d'agrégation - Création de richesse vs. distribution, transfert et concentration de la richesse

L'analyse coûts-avantages (ACA) peut fournir une première base d'évaluation de la pertinence socio-économique large du point de vue de la société notamment du fait de sa perspective globale ou « sociale ». En effet, il est d'ailleurs légitime de regarder les enjeux dans une perspective globale de la société. Cependant, une telle analyse doit être menée de manière rigoureuse et il est important d'en souligner également les limites et les moyens d'y remédier. La première grande limite tient à ce large niveau d'agrégation.

Si l'ACA permet de rendre compte d'une éventuelle création ou perte de richesse nette, elle ne permet pas de mettre en perspective et de révéler les questions de répartition et de distribution de cette richesse. S'il n'y a pas de création de richesse globale nette - tel que cela semble être le cas dans l'ACA réalisée dans le cadre de l'ÉES (DB71) – cette répartition est moins urgente à analyser. A contrario, derrière des résultats « globaux » positifs peuvent se cacher de potentiels transferts majeurs de richesse entre acteurs (par exemple entre entreprise, propriétaires fonciers et membres des communautés d'accueil). Aussi, si l'ÉES a notamment travaillé sur la question de la répartition de la rente, cependant d'un autre côté **l'autre dimension fondamentale pour juger de la distribution de la richesse est la répartition des impacts / externalités négatives, élément qui a été passablement contourné** faute de véritable évaluation globale chiffrée d'un certain nombre d'externalités notamment sociales et liées aux conflits d'usage. Or se cache là peut-être un transfert de richesse inacceptable.

De la même manière, ces analyses économiques très agrégées **ne rendent pas compte des enjeux de concentration de richesses ni des enjeux de rapport de force et de pouvoir entre les acteurs** qu'une modification au niveau de la répartition de la richesse peut générer. Ces dimensions tout comme les engrenages économiques et la force d'inertie propres aux projets qui atteignent une certaine échelle doivent être pris en considération et manquent encore à l'analyse des enjeux de l'industrie du gaz de schiste. En effet, une fois qu'un acteur investit plusieurs centaines de millions de dollars et reçoit des autorisations, dans quelle mesure est-il possible de stopper ou revenir en arrière, en quoi le rapport de force entre les acteurs sur le terrain est modifié. Cela reste dans l'ombre d'une ACA.

Ces angles morts : flux financiers entre acteurs, les situations inacceptables de transfert de richesse ou de concentration de richesse peuvent être en partie mis en évidence par une analyse financière par partie prenante (État, entreprises, communautés d'accueil).

1.3 Différencier impacts/effets nets et bruts

Il faut **souligner l'importance de l'analyse différentielle notamment sur la question des emplois créés et des retombées économiques** (activité économique, nouvelles entreprises, emplois créés et taxes à la consommation, etc.) et toujours différencier l'analyse de retombées économiques liés au projet (telle que menée par le ministère des Finances) qui propose des gains bruts (sans prise en compte des interactions) de l'analyse coûts-avantages qui prend une perspective globale. Sans nier qu'il puisse y avoir une

éventuelle création nette d'emplois ou d'investissements, les retombées nettes sont moindres que les chiffres bruts généralement de l'avant par l'industrie et les promoteurs du projet quand elles ne sont pas considérées comme marginales ou nulles (voir l'ACA réalisée dans le cadre de l'ÉES). Si une simple non prise en compte des emplois peut sembler un raccourci, les données d'emplois bruts des analyses de retombées de type celle de SECOR ou du Ministère des Finances ne tiennent compte d'aucun impact différentiel. Or **en termes comptables du point de vue de la société, seules les retombées qui résultent d'emplois qui s'ajoutent aux emplois existants ou qui deviendraient, par ailleurs disponibles, devraient être comptés**. Ainsi, par exemple, un simple transfert de main d'œuvre du secteur métallurgique / agricole / transport du Québec vers le secteur gazier ne constitue pas un gain net pour notre société québécoise. Aussi les effets sur les autres secteurs de main d'œuvre notamment en cas de marché de l'emploi tendu avec des difficultés de recrutement doivent être pris en compte.

En lien avec cette perspective globale et l'idée de gain général net, l'ACA s'intéresse aux impacts différentiels et effets incrémentiels (en cas par exemple de cofinancement partagé entre plusieurs institutions). Tel que le précise le Secrétariat au Trésor du Canada :

« Pour définir l'incidence d'une politique il est important d'évaluer son impact différentiel sur le problème. Cela permet de mesurer les effets supplémentaires, en termes d'avantages et de coûts, par rapport à une situation non réglementée. On doit donc cerner uniquement les avantages et les coûts liés à la politique en question et exclure tout autre effet ne dépendant pas de la politique entreprise. » (Gouvernement du Canada 2007, 4).

Aussi, selon ce principe, l'analyse avantages-coûts se différencie d'une étude d'impact économique parfois aussi appelée « analyse de retombées économiques ».

« Une étude d'impact économique est l'étude des effets directs (sur les premiers fournisseurs) et indirects (sur les fournisseurs des premiers fournisseurs) que produiront les bénéfices et les coûts d'un investissement sur le plan local, régional ou de l'économie dans son ensemble au chapitre de l'emploi, de la valeur ajoutée, des recettes fiscales, des importations, etc. Au Québec, les retombées économiques d'un projet peuvent être mesurées à l'aide du modèle intersectoriel de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). » [...] « L'analyse d'impact économique peut servir à préciser comment les bénéfices nets calculés sur la base d'une analyse avantages-coûts seront distribués à l'intérieur d'une économie

locale, régionale ou dans l'économie dans son ensemble à la suite du projet ». (Ferland 2008, 5)

L'ACA n'a pas pour objet de mesurer les impacts économiques d'un projet en matière d'emplois, de valeur ajoutée créés (salaires, gages et autres revenus avant impôt), ou de recettes fiscales car ces flux se compensent dans la perspective globale de l'ACA. Aussi, les retombées économiques **nettes** (impacts différentiels) qui pourraient être prises en compte dans l'ACA sont souvent purement exclues des avantages monétaires d'une ACA, étant donné les difficultés techniques à les calculer avec précision, difficultés que semblent cependant proposer de relever nombre de chercheurs et praticiens.

1.4 Une perspective éthique étroite

Un autre élément à considérer est que l'ACA s'inscrit dans une vision très utilitariste sans nuances. Tout est évalué en termes d'utilité individuelle et de conséquences. L'utilité est traduite dans des termes généralement monétaires. Cette perspective laisse de côté d'autres perspectives éthiques si bien que certaines considérations potentiellement importantes pour la prise de décision tendent à être ignorées par l'ACA

Tableau 1 - Différentes perspectives éthiques et exemples de considérations pour la prise de décision qui tendent à être ignorées par l'ACA¹

Perspective éthique	Principe	Exemples de considérations généralement ignorées
Déontologie	Conformité à certains devoirs dans une approche moniste (Kant) ou pluraliste Ex : respect, gratitude, ne pas faire de mal	Adéquation au regard des valeurs de la société Fait de tenir parole / promesses
Contractualisme	Conformité à certains contrats sociaux collectifs (théorie du contrat social)	Respect des droits de propriété, des libertés individuelles, de l'autonomie des individus

¹ Adapté à partir de Van Wee, Bert and Sabine Roeser. 2013. "Ethical Theories and the Cost-Benefit Analysis-Based Ex Ante Evaluation of Transport Policies and Plans." *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, vol. 33, no 6, p. 743-760.

Égalitarisme	S'attacher à améliorer la situation des plus pauvres avec plusieurs approches : - Approche des biens primaires / essentiels : Rawls (1982; 1971) : idée de hiérarchie des besoins et donc des préférences - Approche des « capability » et de la liberté (Nussbaum 2000; Sen 1999) → égaliser non les revenus mais la capacité à fonctionner avec un revenu (tous la même capacité à choisir)	Distribution des richesses Distribution des impacts (souvent négatifs), justice environnementale Équité de traitement ou de condition Justice procédurale Droits humains – besoins essentiels
Contextualisme	Idée d'une multiplicité et d'une hiérarchie changeante de considérations selon le contexte au niveau des principales règles morales	Multiples par définition

1.5 La substituabilité avantages et coûts

Même lorsque le cadrage est correct, les fondements théoriques comportent de nombreuses simplifications (omniscience, préférences exogènes, règles de calculs des valeurs, etc.) et de postulats controversés dont l'un des principaux est la substituabilité. Ainsi l'ACA afin de permettre une agrégation estime que les différents avantages et coûts sont substituables entre eux. Cependant, dans certains cas, la substituabilité qui peut-être faible ou inexistante lorsque l'environnement ou un autre bien ou service est lié à un besoin essentiel / de survie ou lorsqu'on s'approche de seuils critiques ; si bien que les individus peuvent refuser d'évaluer à moins d'accorder une valeur très élevée (impossible car limitée par leur richesse) ou infinie ce qui théoriquement impossible.

Une première objection philosophique est que certains éléments sont non mesurables, notamment les **préférences lexicographiques liées aux valeurs intrinsèques** (valeur en soi) associées par exemple à un lieu sacré, un paysage, un droit constitutionnel, un service « essentiel », la liberté de la presse, etc. (Nussbaum 2000; Sagoff 1988; Spash 2008). Les partisans du pluralisme moral insiste quant à eux sur l'idée de **hiérarchie des principes et des préférences** qui ne permet pas, selon eux, de les ramener sur une même échelle où ils seraient substituables (Brennan 1992). Au niveau de la psychologie comportementale et de l'économie, on insiste sur la différence majeure des perceptions selon qu'il s'agit d'un bénéfice ou d'un coût, qu'il soit réalisé ou à venir et les coûts, rendant la substitution ou l'agrégation délicate. Plusieurs insistent sur les **droits de**

propriété (formels ou non) qui ne peuvent être dissociées de certains biens et services et qui peuvent empêcher toute idée de substitution (Bromley 1991).

Enfin, la compensation vient questionner encore plus fort la comparaison et la substituabilité sur une même échelle des coûts et avantages :

« the different forms of value located in the environment might allow or deny the possibility of community benefits being in any sense equivalent to losses, and further undermine the prospect of social acceptability being forged on this basis. »
(Cowell, Bristow and Munday 2011, 541)

Bromley (1991) différencie le contexte de compensation entre *Property rules* soit la négociation *ex-ante* des bénéfices avant de permettre le projet (droit de veto) et *Liability rules* soit la compensation des coûts requise souvent *ex-post* – fait accompli, plus de notion de « droit de veto » ce qui pose donc aussi une question de droit et de reconnaissance politique. Dans le contexte de *Liability rule*, reconnaissant qu'une compensation équivalente à ce qui a été perdu peut être impossible, elle revête alors plus une **fonction symbolique de réparation**, dimension que l'ACA peut difficilement prendre en compte.

1.6 Choix des externalités, échelle spatio-temporelle et effets de seuil

Le dernier enjeu majeur de la qualité d'une analyse coûts avantages pour juger de la pertinence socio-économique est le choix des critères généraux d'analyse inclus et – par extension les critères exclus et non calculés. Ce choix relève d'une dimension arbitraire qu'il faut considérer et reconnaître.

Il en est de même pour l'échelle choisie pour évaluer les impacts notamment au regard des potentiels **effets cumulatifs, synergiques ou antagonistes**. Ainsi les infrastructures, la tolérance au bruit / à la poussière, la qualité de l'air, la consommation de l'eau, le stress humain, les conflits locaux mais aussi le sentiment d'être respecté / écouté ont tous des seuils critiques qui se manifestent à une certaine échelle et sur une certaine durée... Il y a un effet cumulatif qui doit pris en compte. Aussi les impacts ne peuvent être seulement la somme agrégée d'analyse puits-par-puits. Il est fort probable que la plupart de ces effets se manifestent à l'échelle d'une communauté / d'un micro-territoire sur une moyenne durée... Cependant d'autres effets peuvent se produire aussi à plus long terme, notamment au niveau de la phase de gestion post-fermeture par ailleurs non couverte de manière adéquate par l'analyse réalisée.

1.7 Rapport à l'incertitude

Si un certain nombre d'éléments liés, entre autres, aux externalités ont été mieux identifiés et caractérisés suite à plusieurs études récentes notamment dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, il demeure que la plupart des études sont restés au stade de l'identification et non de l'évaluation de ces impacts et du chiffrage de leurs coûts à l'exception de certaines dépenses directes de l'État et des enjeux en matière de qualité de l'air ou de gaz à effet de serre qui ont pu être monétarisés et inclus dans l'analyse coûts-avantages. Ce sont des coûts bien réels que la science actuelle est tout à fait en mesure d'estimer avec un degré raisonnable de précision et d'objectivité. Cependant, ils ne l'ont pas été pour cause de manque de données et d'incertitude.

La relative frilosité vis-à-vis de l'incertitude en vue de la prise de décision pose la question plus du rapport à l'incertitude, voire d'une « aversion à l'incertitude », de la part tant de l'analyste que du décideur. Trois facteurs majeurs de craintes liés aux hypothèses et ajustements impliqués par ces solutions émergent : (1) la **perte de « scientificité » de la démarche** ;

« Mais, sitôt qu'il s'agit de passer des principes à la monétarisation, on est envahi par le sentiment que les données, les études, sont encore dramatiquement insuffisantes pour faire un travail scientifique vraiment solide. On aimerait attendre encore, probablement très longtemps. Et pourtant, si l'on recule, certaines nuisances continueront à être écartées des bilans, donc comptées pour zéro dans les calculs faute de savoir quel chiffre retenir entre huit et douze. » (Boiteux 2001, 16)

Cette perception de perte de scientificité est, entre autres, basées sur la postulat largement très répandu dans l'ACA découlant des postulats qu'il existe des valeurs qui seraient « immanentes dans notre société » [...] « valeurs exactes, reflet d'une valeur objective » (Roy and Damart 2001, 11), conception largement reflétée avec la notion de « préférences révélées ». Parker (2003, 1417) estime que les autorités en charge de l'ACA devraient envisager « abandoning the pretense that monetary values assigned to non-monetary impacts are numerically rigorous and scientifically based. They are not, nor need they be. »

(2) les **opportunités de manipulation**, de « biaisage » ou de « politisation » de l'exercice et de ses résultats par l'analyste et/ou le décideur (Pearce, Atkinson and Mourato 2006; Roy and Damart 2001) ;

(3) la **perte d'utilité et de clarté du résultat final** en vue d'une prise de décision (Revesz and Livermore 2008). Parker (2003, 64) estime qu'une des raisons du choix d'omission est que les marges d'indétermination liées aux incertitudes rendraient les choix d'options numériquement indéterminés et plus difficilement comparables. Plus encore, dans ce qu'il appelle une logique d'analyse « scorecard » dont l'ACA fait partie, l'incertitude compromet la prétention à produire un « score ». Posner (2000, 1168) compare, de manière intéressante, le dilemme en place ici avec celui des notes aux états-financiers en comptabilité publique :

« The difference between complicating cost-benefit analysis in order to align it more closely with its desideratum, and keeping it simple while acknowledging its normative incompleteness, is like the difference in accounting between what goes in the text, and affects the bottom line directly, and what goes in the footnotes, reflecting subjective judgments that if introduced into the income statement and balance sheet proper would make their interpretation opaque. »

Aussi, tant dans la pratique que dans la littérature à quelques exceptions, le débat est formulé en termes d'exclusion de l'incertitude et non selon le dilemme : « vaut-il mieux mal mesurer que de ne pas mesurer du tout ? ». La question du degré d'incertitude tolérable est généralement peu approfondie de même que toute réflexion sur les coûts marginaux de réduction de l'incertitude (ressources à investir pour la réduire). Pourtant cette question a des conséquences majeures que souligne Boiteux (2001) pour qui l'absence de prise en compte de certaines nuisances fait souvent le jeu des grands acteurs économiques et des « meilleurs orateurs ». Il est intéressant de noter en ce sens le recadrage par Obama en janvier 2011 de l'Executive Order 13563 encadrant les ACA aux États-Unis qui exige désormais des agences gouvernementales qu'elles considèrent même « les valeurs difficiles ou impossibles à quantifier » afin « d'humaniser l'ACA » (Livermore 2011).

Il faut reconnaître explicitement les difficultés variables de quantifier et monétariser – voir de Beria et al. (2012) → voir ci-dessous – et ne pas se cacher derrière une prétendue impossibilité de calculer ou une absence de données pour évacuer sans justification certains éléments clés à évaluer. C'est en grande partie est question de volonté et de capacité / ressources rendues disponibles pour mener l'exercice de manière rigoureuse.

Table 3 Main categories of cost and benefit according to stakeholder

	<i>Monetary</i>	<i>Possible to monetise</i>	<i>Hard to monetise</i>
Public sector costs	investments, subsidies, running costs, incentives	organisational costs	political costs
Public sector benefits	running costs savings (reduce subsidies, more efficiency, reduction of peaks, etc.), investments savings, charges and taxes	organisational benefits	public space saving, political benefits
Service provider B&C	[Fares, investments, running costs: if not already accounted in the public sector], profits	cost of regulation	lobbying power
Landowners	cost of constraints and impositions*, scarcity rent**		lobbying power
Users costs	users surplus change ("sum" of time and cost benefits or costs, tolls, fares, taxes), including new users (those that previously did not travel due to generalised cost)	users surplus change (comfort or discomfort, internalised health effects, reliability of systems)	environmental concern, quality of life, aesthetics, cityscape, landscape, social inclusion. Sprawl (?). Oil depletion (lack of information)
Users benefits		congestion, pollution, greenhouse gas effects, accidents, noise, network effects	
External B&C	n.a.		
Other actors B&C	other impacts on local enterprises, services providers. Wider benefits (agglomeration, labour pooling, economic efficiency)		

Beria et al. Eur. Transp. Res. Rev. (2012) 4:137–152

2. Acceptabilité sociale

2.1 Une notion encore à baliser

Les contestations et mobilisations et les (tentatives de) réponses apportées par les promoteurs des projets et les décideurs sont de plus en plus envisagées sous l'angle de ce qui est appelé « acceptabilité sociale » ou de « non acceptabilité sociale » selon les cas. La notion s'est imposée comme la pierre angulaire des débats entourant la contestation des grands projets industriels notamment depuis la controverse sur le gaz de schiste qui s'est caractérisée par une agitation sociale et une mobilisation citoyenne d'une ampleur sans précédent. L'acceptabilité sociale (AS) est ainsi devenue centrale aux discours, arguments et pratiques de gestion des principales parties prenantes des grands projets. C'est vrai au niveau des revendications citoyennes telles qu'exprimées, par exemple, dans les mémoires soumis au BAPE (Gauthier and Simard 2011), dans les choix et décisions d'affaires qui font désormais de l'AS une condition d'affaire « incontournable » / « essentielle » ainsi que, plus récemment au Québec, dans les prises de position et décisions des gouvernements (municipaux, régionaux, provinciaux, fédéral)². Par ailleurs, au niveau académique, nombre de chercheurs se sont penchés ou se penchent actuellement sur cette notion d'AS pour tenter d'éclairer les réalités et les phénomènes qui y sont associés.

Cependant, d'une manière générale, cette notion émergente, souvent considérée comme relevant du sens commun, **est très peu définie et balisée tant par les acteurs concernés par ces projets, par les médias couvrant ces dossiers que par les chercheurs.**

Ainsi, **coexistent une multitude d'acceptions et de champs de signification associés au concept qui varient notamment selon les types d'acteurs, les domaines disciplinaires et les problématiques sociétales en question.** L'échelle spatiale / le périmètre d'analyse du « social » (riverains directs, population locale / régionale / nationale, opinion publique, etc.), les parties prenantes à la problématique considérées, les postulats de départ ou encore les références théoriques et conceptuelles (au-delà du « sens commun ») sont très rarement précisés. **Les critères, les indicateurs, les conditions et les limites de l'AS sont souvent absents du discours ou restent flous.** Enfin, le concept est utilisé en référence à des valeurs et à des fins (par exemple : faire taire / contrecarrer l'opposition, légitimer le discours et les actions ou gérer une situation

² Voir par exemple, les utilisations du terme dans les communiqués du gouvernement via la recherche avancée Google : [Lien vers la recherche avancée](#)

de crise) qui sont très rarement explicitées. Par ailleurs, le cadre plus large de la culture de gouvernance dans lequel s'insèrent les discours et les actions d'AS est rarement précisé.

Ce manque de balises est problématique. Outre l'influence sur les plans sémantique et discursif, la porte ouverte aux raccourcis, on risque d'assister à la création de termes « valises », finalement dénués de sens et manipulables au gré des intérêts des différents acteurs voire au point de créer une vive méfiance quant à l'utilisation de ce concept (MJF GDS). Tel que le note Alain Deneault, il ya un risque de « désappropriation / aliénation » lié à l'usage de ces termes.

« Dès lors, les populations se voient confisquer les termes usités et sensés de la vie politique, tels que politique, citoyenneté, peuple ou souveraineté, au profit d'un jargon managérial (gouvernance, partenariats, parties prenantes, acceptabilité sociale...) si dépourvu de signification rigoureuse qu'il permet à ceux qui en usent de lui faire dire ce qu'ils veulent. On trouve maintenant autant de définitions de la gouvernance que de gens qui se réclament du « concept ». »³

Par ailleurs, on observe **une utilisation et une interchangeabilité de différents termes** : acceptabilité sociale, acceptation sociale, acceptation publique, social license, consentement libre, préalable et éclairé, etc. sans tenir compte des nuances et de l'ancrage à la fois conceptuelle et historique de ces différents termes.

Des repères explicites seraient de nature à favoriser une meilleure structuration et légitimation du débat public ainsi que de la prise de décision tant des acteurs privés qu'au niveau gouvernemental. Ils permettraient également de mieux examiner et évaluer les pratiques et rôles des différents acteurs – entreprise, citoyens, organisations de la société civile, État - au regard de l'acceptabilité sociale des grands projets.

³ <http://www.ledevoir.com/societe/education/370050/le-financement-des-universites-par-l-impot-des-entreprises>

2.2 Une multitude de facteurs à intégrer

L'angle d'approche dominant de la littérature existante au sein des différents champs disciplinaires est **l'étude de l'influence de certains facteurs sur l'AS des projets** – souvent limité en fait à l'explication de comportements négatifs d'opposition aux projets. Il existe de nombreuses études empiriques souvent très localisées, s'intéressant à la phase de localisation du projet (souvent déjà décidé) et portant sur un « facteur » particulier. On retrouve, entre autres : la perception du risque (en relations industrielles) ; le paysage et l'identité locale (en géographie, en sociologie), les mécanismes d'évaluation environnementale et de participation (en sciences de l'environnement) ; les pratiques des entreprises promotrices en matière de relations avec les communautés et locales et en matière de communication et de consultation lors des projets (en sciences de la gestion) ; la nature et le niveau des bénéfices et compensations pour les populations affectées (en économie) ; la dynamique de mobilisation et de controverses sur le projet (en environnement, géographie et sociologie).

Bien que partielles et très / trop contextualisées, ces recherches sur les facteurs ont, dans leur ensemble, contribué à identifier un certain nombre de problèmes spécifiques quant aux projets, aux pratiques des promoteurs et aux différentes politiques et stratégies de promotion et d'implantation de ces projets. Par ailleurs, l'intérêt plus poussé dans les recherches récentes sur le processus de décision et sur les dynamiques sociales du projet (engrenages) et entourant ces projets vient apporter des perspectives complémentaires intéressantes. Il semble qu'aujourd'hui on soit plutôt face à un défi d'intégration de ces apprentissages.

2.3 Poids des facteurs entourant la prise de décision publique / dimension procédurale

Les facteurs entourant la processus de prise de décision (dimension procédurale) sont très importants. La tableau ci-dessous montre que deux paradigmes entourant cette prise de décision publique peuvent s'affronter.

Le projet du gaz de schiste s'est en grande partie inscrit dans le premier paradigme de l'acceptation sociale alors que les citoyens et nombre d'acteurs s'inscrivent dans un autre paradigme de prise de décision publique (celui proposé comme acceptabilité sociale).

Deux paradigmes ?	« Acceptation sociale »	« Acceptabilité sociale »
Question clef	Comment ?	Pourquoi ?
Moment (Timing)	<i>En aval de la décision</i>	<i>En amont de la décision</i>
Conception de la mobilisation citoyenne	Population ignorante Inquiétudes injustifiées Problème d'attitudes « réfractaires »	Intelligence citoyenne à valoriser et intégrer. Désir de contribuer ENSEMBLE au projet / changement
Initiative	Entreprise : démarches volontaires et codes de conduite	Entreprise et instances de responsabilité publique (gouvernement, BAPE, INSPQ, etc.)
Sujet des échanges	Bon voisinage (politesse) Bon citoyen (philanthropie) Atténuation des impacts / « accommodements raisonnables »	Décision du projet Définition des termes de l'évaluation du projet : démonstration de la « plus-value sociale »
Approche « scientifique »	Science technique et économique	Science complexe, interdisciplinaire (nécessité d'un dialogue des savoirs)
Outils	Information et éducation de la population / Marketing social Consultation Relations publiques	Communication Participation de la population. Concertation Relations communautaires
Sens des apprentissages	Unidirectionnel De l'entreprise vers la communauté	Bidirectionnel : échanger pour construire des apprentissages communs
Prise de décision	Rapide et génératrice de conflits	Plus lente et pertinente
Relations avec le pouvoir public	Lobbying. Conformité règlementaire	Engagement politique responsable Amener le gouvernement dans le contexte de dialogue commun
Pérennité décision	Faible (fortes contestations)	Forte (consensus social)

Tableau : Batellier 2012 – [Lien](#)

2.4 Acceptabilité sociale, acceptation sociale et le mythe de la majorité silencieuse

Dans le relatif vide conceptuel, il me semble qu'il est important de préalablement différencier acceptabilité et acceptation.

Un des points de départ intéressant dans l'analyse du concept d'AS est de partir des différentes définitions et sens qui peuvent être donner au verbe « accepter » à la base de la notion d'AS. →**ACCEPTER**, verbe trans. (Définition – dictionnaire universitaire ATILF)

1. Donner son consentement ou son assentiment à ce qui est offert, à ce qui arrive; agréer qqn.
2. Subir ce qui arrive, par abandon de la volonté ou résignation. Accepter qqc.

Cette tension se retrouve dans les deux termes acceptabilité / acceptation

Acceptation http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv5/visusel.exe?11;s=818887365;r=1;nat=;sol=0	→ ACCEPTATION , subst. fém. 1. Action pour une pers. ou une collectivité d'accepter. 2. [Le compl. reste implicite] Soumission à une volonté supérieure, résignation au destin .
Acceptabilité http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?50;s=1320246180	ACCEPTABILITÉ , subst. fém. A. – Ensemble des conditions qui rendent quelque chose acceptable

Cela rejoint la discussion en anglais sur la différence entre « acceptability » / « acceptance » et « public support ». Dans Batel (2013), les auteurs s'interrogent sur l'utilisation du terme « social acceptance » que l'on pourrait associer à « acceptation sociale » dans la littérature notamment sur le plan de l'avancement théorique en soulignant l'importance de la différencier de la notion de « public support ». En se référant à un certain nombre de dictionnaires de référence, les auteurs précisent que « social acceptance » peut couvrir le fait de « donner une réponse affirmative » mais aussi « s'accommoder à », « d'endurer sans protestation », « tolérer », etc. alors que la notion de « public support » a une connotation plus positive de « donner son approbation », « souscrire à quelque chose », « encourager », « défendre » voire « advocate »... **Si ces termes impliquent tous les deux une forme d'accord, ce n'est pas le même type**

d'accord l'un étant « par défaut » et l'autre « par choix » ce qui est une différence fondamentale. Il faut s'interroger collectivement à savoir si nous considérons des comportements de résignation et de soumission comme un idéal démocratique.

Aussi l'acceptabilité sociale ne peut se limiter à l'absence de contestation ouverte, tendance largement développée chez les entreprises et encore chez plusieurs chercheurs. Cela pose d'ailleurs la question du mythe de la majorité silencieuse qui serait favorable au projet, ne s'y opposant pas. **L'absence de formes explicites de contestation ne peut être interprétée comme un support au projet.** Le silence peu s'expliquer de plusieurs manières : possibilités de désengagement temporaire du projet, attente du moment opportun de certains acteurs, forme d'opposition moins tangibles et familières pour les entreprises et les pouvoirs publics et donc considérées comme absentes, retrait et silence (approche culturelles ou contexte sociopolitiques ne permettant pas le conflit ou la dissension ouverte).

2.5 Du fait accompli aux décisions libres: éviter les engrenages qui étouffent la discussion et attisent les conflits.

Certains gestes du gouvernement conduisent directement à des engrenages administratifs, économiques et juridiques qui rendent très difficile tout questionnement subséquent des projets : remettre en cause le développement du gaz de schiste une fois que les permis d'exploration aient été octroyés à des entreprises sur la quasi-totalité du territoire habité; questionner le Plan Nord après une campagne mondiale de promotion et des promesses données par le premier ministre en personne (cadre juridique, redevances, investissements publics, etc.); débattre du financement des universités dans un contexte de perte potentiel de sessions d'études...

Ces phénomènes d'engrenage poussent les acteurs vers une vive résistance souvent empreinte de radicalité étant donné le contexte d'urgence, réduisant aussi leur capacité à développer des positions divergentes, des scénarios alternatifs solides et constructifs. Cela ajouté au fait que la mobilisation, souvent bénévole, est épuisante et gruge énormément d'énergie et de ressources qui ne peuvent être canalisées vers une proposition d'alternatives. Cette faiblesse est alors exploitée par les promoteurs des décisions politico-économiques, qui confrontent les « opposants » les accusant de ne pas s'être exprimés avant – encore eut-il fallu qu'ils le puissent - ou de ne rien avoir à proposer comme alternatives, ce qui est presque impossible lorsqu'on résiste dans

l'urgence. Cette dernière attaque est d'ailleurs particulièrement dangereuse car toute opposition ou résistance ne doit pas forcément être conditionnelle à l'offre d'alternative, souvent complexe et longue à construire pour des citoyens avec peu de ressources.

Une approche renouvelée de la prise de décision publique devrait systématiquement prévenir ces engrenages qui empêchent la discussion constructive, et enferment les citoyens dans des logiques de résistance épuisantes ou, au contraire, dans des comportements de résignation. La prise de décision doit se fonder sur un choix libre - on peut encore dire « non »-, préalable - la question se pose avant que le « rouleau compresseur » ne soit lancé sur le terrain - et éclairé, une fois que suffisamment d'informations sont disponibles pour prendre la décision. Sans ces conditions, toute démarche de construction collective et d'appropriation des choix est évacuée.

Aussi les Commissaires doivent prendre en considération ces phénomènes d'engrenages.

D'autres éléments concernant l'acceptabilité sociale pourraient éventuellement être amenés dans le cadre de la présentation orale et faire l'objet d'un ajout au présent Mémoire.

Références

- Batel, Susana, Patrick Devine-Wright and Torvald Tangeland. 2013. "Beyond the social acceptance of renewable energy innovation: A discussion about acceptance and support." *Energy Policy*, vol. 58, p. 1-5.
- Boiteux, Marcel. 2001. *Transports : choix des investissements et coût des nuisances*. Commissariat général au plan.
- Brennan, Andrew. 1992. "Moral Pluralism and the Environment." *Environmental Values*, vol. 1, p. 15-33.
- Bromley, D.W. 1991. "Environment and Economy: Property Rights and public policy." *Basic Blackwell*.
- Cowell, Richard, Gill Bristow and Max Munday. 2011. "Acceptance, acceptability and environmental justice: the role of community benefits in wind energy development." *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 54:4, p. 539-557.
- Ferland, Anne-Marie. 2008. *Guide de l'analyse avantages-coûts des projets publics en transport - Partie 1 - précis méthodologique*. Ministère des Transports du Québec.
- Gauthier, M. and L. Simard. 2011. "Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec: genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique." *Télescope*, vol. 17, p. 39-67.
- Gouvernement du Canada. 2007. *Guide d'analyse coûts-bénéfices pour le Canada : Proposition de réglementation*. Secrétariat du Trésor.
- Livermore, Michael A. 2011. "Brief Comment on Humanizing Cost-Benefit Analysis." *European Journal of Risk Regulation*, vol. 13, p. 13-18.
- Nussbaum, Martha C. 2000. "The Costs of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis." *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, no 2, p. 1005-1036.
- Parker, R. W. 2003. "Grading Government." *University of Chicago Law Review*, vol. 70, p. 1345-1485.
- Pearce, David, Giles Atkinson and Susana Mourato. 2006. *Cost Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*. OCDE.
- Posner, Richard. 2000. "Cost-Benefit Analysis: Definition, Justification, and Comment on Conference Papers." *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, no 2, p. 1153-77.
- Revesz, Richard L. and Michael A. Livermore. 2008. *Retaking Rationality: How Cost-Benefit Analysis Can Better Protect the Environment and Our Health*. New York: Oxford University Press.
- Roy, Bernard and Sébastien Damart. 2001. "L'analyse Coûts-Avantages, outil de concertation et de légitimation?" *METROPOLIS - «Projets et politiques de transport : expertises en débat»*, vol. 108/109, p. 7-16.
- Sagoff, Mark. 1988. *The economy of the Earth*. Cambridge University Press.
- Spash, Clive L. 2008. "Deliberative monetary valuation and the evidence for a new value theory." *Land Economics*, vol. 84, no 3, p. 469-488.