



**FACTEURS POUR UNE ANALYSE INTÉGRÉE  
DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE SELON UNE PERSPECTIVE  
DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL :  
L'INDUSTRIE DU GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC**

**SYNTHÈSE**

Document de synthèse remis au  
Comité d'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste  
et au MDDEFP

Par

Marie-José Fortin et Yann Fournis (dir.)  
Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial  
Département sociétés, territoires et développement  
UQAR / GRIDEQ-CRDT

20 novembre 2013

En 2010, les Québécois semblent découvrir une nouvelle filière énergétique : celle du gaz de schiste. Jusqu'alors discrètes, les activités d'exploration en cours – parfois depuis plusieurs années – deviennent plus visibles dans les territoires, sous les regards combinés des médias et de groupes de la société civile. Plusieurs aspects préoccupent fortement ces derniers : disponibilité et qualité de l'eau, qualité de l'air, santé publique, économie régionale, contrôle réglementaire, rôle de l'État, entre autres. Des oppositions émergent rapidement dans plusieurs collectivités, remettant en question nombre de projets, voire même l'implantation de la filière.

Le scénario n'est pas nouveau. Au Québec, plusieurs projets d'exploitation des ressources naturelles font l'objet de controverses, notamment les projets énergétiques. Aucune forme d'énergie, même renouvelable, ne semble échapper à ces dynamiques sociales qui questionnent les modalités et même les fondements de ces projets, dont leur capacité à s'intégrer aux territoires.

Ce constat a été repris sous la notion d'« acceptabilité sociale », généralement pour souligner son absence. Présentée comme une « condition » à satisfaire, l'acceptabilité sociale s'impose progressivement dans les discours de nombreux acteurs. Pour les scientifiques comme pour les profanes, la notion reste cependant vague, souvent non définie, interprétée et réappropriée de diverses façons (certains groupes y voient même une manœuvre pour faire « avaler » des projets). Or si cette notion doit prendre une place importante dans la prise de décision, comme le souhaitent plusieurs acteurs, il importe de mieux la définir, tant théoriquement que de façon opératoire, pour poser des repères qui deviendront, peut-être et progressivement, plus stables et partagés.

C'est à cet effort de compréhension et de connaissances que cherche à contribuer la présente étude. Notre mandat consistait à dégager les facteurs permettant une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale de la filière du gaz de schiste au Québec dans une perspective de développement territorial (S4-1). L'étude ne fournit donc pas les « conditions » requises pour assurer la mise en place de la filière, ni une carte des localités où ses activités pourraient être bien accueillies. Elle vise plutôt à avancer une proposition conceptuelle permettant de soutenir de futures analyses en matière d'acceptabilité sociale, d'éclairer les processus et dynamiques sociales à l'œuvre et, plus largement, de mieux comprendre les phénomènes qu'elle recouvre.

Le présent document rapporte les faits saillants tirés de chacun des cinq chapitres du rapport.

## Chapitre 1 | Le gaz de schiste : mise en contexte et enjeux sociaux

Tout comme à d'autres endroits sur le continent, l'exploration du *shale* s'accélère à partir de 2008 sur le territoire québécois, encouragée par le déclin des ressources d'hydrocarbures conventionnelles, la montée des prix du gaz naturel et l'arrivée de procédés technologiques permettant une meilleure efficacité des activités d'extraction.

Bien que les entreprises franchissent rarement le cap de l'exploration dans ce domaine, la multiplication des puits suscite des préoccupations parmi les populations avoisinantes et dans la société en général. L'encadrement gouvernemental et la distribution asymétrique des pouvoirs entre les différents acteurs est un élément de la controverse au Québec. La maîtrise de la technologie de fracturation hydraulique et de ses impacts constitue un autre enjeu majeur.

Ces éléments sont aussi mis en débat dans des cas étudiés ailleurs, particulièrement aux États-Unis. Une revue de la littérature scientifique consacrée aux dimensions sociales de l'exploitation industrielle des gaz de schiste permet de faire ressortir deux caractéristiques : 1) l'incertitude que cette exploitation fait peser en termes physiques, techniques, environnementaux, sanitaires, mais aussi politiques et réglementaires – ces paramètres étant sans doute suffisamment nombreux et globaux pour qu'on puisse qualifier l'incertitude de radicale; 2) le fait que ce dossier exige de passer au-delà des perceptions pour évaluer individuellement et collectivement des enjeux sociaux complexes qui engagent l'avenir du territoire, ce qui peut passer par de vives controverses locales.

Différents angles sont retenus par les scientifiques pour aborder ces questions. Certaines études se concentrent sur les perceptions et les attitudes, mettant en valeur la complexité des perceptions et leurs variations sensibles dans l'espace et le temps. D'autres études élargissent la focale aux effets sociaux multiples de l'extraordinaire effervescence des *boomtowns*. Enfin, une grande partie des articles consultés prennent acte de la multiplication des résistances locales mais, paradoxalement, relativement peu d'études spécifiques y sont consacrées, comme si cette dimension (*contentious politics*) n'était considérée qu'à titre d'élément contextuel. Les auteurs qui s'y intéressent toutefois montrent que ces oppositions renvoient à un processus complexe (hautement interactif, dynamique voire conflictuel), qui donne lieu à des stratégies très différentes de la part des associations ou groupes communautaires locaux.

Enfin, à partir de cette littérature, a été dégagée une série de facteurs « théoriques » susceptibles d'influencer l'acceptabilité sociale du gaz de schiste (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, document principal).

## Chapitre 2 | Examen de littérature et définition préliminaire des facteurs d'influence

La notion d'acceptabilité sociale est de plus en plus utilisée dans la littérature scientifique depuis une dizaine d'années, la filière éolienne tenant lieu de véritable laboratoire dans ce domaine. L'acceptabilité sociale y est abordée de façons diverses, puisant à des postulats variés. Notre revue de littérature a donc été menée pour repérer les principaux questionnements abordés par les chercheurs travaillant sur la filière éolienne, pour ensuite révéler les diverses inflexions, conceptions et biais.

**Nouvelles approches.** La littérature sur la question a évolué rapidement. Retenons quatre éléments :

- Après avoir retenu un temps le syndrome « pas dans ma cour » (NIMBY) pour expliquer les contestations et dynamiques d'« inacceptabilité », de nouvelles approches ont été privilégiées, dites constructivistes. Celles-ci n'envisagent plus la **technologie** comme une réalité objective mais plutôt comme un **objet perçu à travers un ensemble de variables nouvelles et contextualisées, c'est-à-dire liées à des réalités historiques, géographiques et sociales**. Par exemple, l'environnement est une valeur de plus en plus affirmée dans nos sociétés contemporaines, progressivement institutionnalisée depuis 50 ans. Malgré cela, un projet de parc éolien misant sur les énergies renouvelables peut être considéré négativement s'il menace un paysage local très valorisé.
- Dans cette suite, les études récentes tendent à **considérer la multiplicité des acteurs et des échelles en jeu dans l'articulation des projets énergétiques**, depuis la politique publique et les grands instruments conçus par l'État central jusqu'aux processus de planification portés dans les territoires. Longtemps considérés comme simples agents de mise en œuvre des grands plans nationaux ou de la localisation de projets, on estime de plus en plus que les **acteurs locaux et régionaux jouent un rôle clé** dans la conception des projets et leur articulation avec les dynamiques territoriales.
- Les **conceptions du « social »** ont aussi changé. Si pendant un temps les chercheurs l'ont abordé tel un obstacle aux projets et aux politiques, car vu comme un public irrationnel ou mal informé, il est de plus en plus reconnu comme motivé par ses propres logiques et doté de capacités d'agir autonomes, qui peuvent, selon les conditions en jeu, inciter à refuser un projet, poser des conditions ou encore proposer des alternatives. Le social revêt donc des formes complexes, multiples (du voisinage aux parties prenantes, groupes d'intérêts et autres) dont il importe de mieux saisir les attentes et intérêts variés.
- Enfin, il devient pertinent d'ouvrir la perspective, au-delà de l'« acceptation » en tant qu'attitude individuelle et passive, voire figée, pour plutôt envisager **l'acceptabilité sociale comme un processus collectif pouvant induire des évolutions et des trajectoires différenciées** : une réaction initiale positive peut évoluer vers un refus; à l'inverse, un conflit peut émerger puis se résorber.

**Conceptualisation autour de trois processus.** De nombreux facteurs sont estimés comme ayant une influence sur les dynamiques d'acceptabilité sociale. Nous les avons regroupés dans trois grands ensembles qui renvoient à **trois niveaux de processus distincts mais reliés, associés à des temporalités et des formes de régulation variées.**

- Le premier niveau, dit **microsocial**, concerne l'interprétation sociale et la fabrication du sens : comment des personnes et groupes perçoivent-ils une activité, un projet, une politique ? Quelles significations lui accordent-ils ? Comment évaluent-ils la pertinence de son insertion dans un contexte territorial particulier ?
- Le deuxième niveau, dit **mésopolitique**, s'intéresse aux dynamiques de délibération, de construction de compromis et de règles légitimes. Comment les enjeux émergent-ils et se (re)définissent-ils dans le temps, entre autres sous le coup des échanges et des interactions sociales ? En quoi les modalités et dynamiques de planification favorisent-elles la circulation des informations et des idées, ainsi que l'élaboration d'ententes reconnues légitimes ?
- Le dernier niveau, dit **macroéconomique**, recouvre des processus qui relèvent de temporalités longues. Ils touchent la constitution des grands compromis sociaux qui nourrissent les modèles de développement ainsi que la structuration des économies. Comment le marché de l'énergie s'organise-t-il sous le coup de l'internationalisation ? Quels instruments sont adoptés par les États pour mettre en œuvre leur propre modèle ? Quelle place occupent certains acteurs « nouveaux » (collectivités locales, coalitions régionales) dans la définition des arrangements sociopolitiques ?

**Définition.** Nous posons l'hypothèse **qu'il y a acceptabilité sociale lorsque ces trois niveaux de processus sont relativement convergents.** Nous proposons une définition complexe pour dépasser une lecture binaire (acceptable / inacceptable). Elle vise à mettre en valeur la question essentielle des choix politiques déterminant l'articulation entre la technologie et la société dans un territoire spécifique, et qui croise des formes variées de régulation (le marché, les institutions politiques et le social). **L'acceptabilité sociale est ainsi définie comme un processus d'évaluation politique d'un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés.**

**Démarche.** Cette définition a ensuite été testée en examinant les activités et le projet de développement du gaz de schiste menés au Québec. Ce cas a été investigué selon trois démarches complémentaires : 1) une *photographie* des acteurs et de leurs rationalités, 2) une *radiographie spatiale* des mobilisations de citoyens et d'élus, et enfin 3) un *film* montrant l'engagement progressif d'acteurs dans les débats, leurs interactions et l'évolution des dynamiques sociales autour du projet gazier. Notre analyse générale porte ainsi sur trois dimensions clés : les acteurs, l'espace et la temporalité.

### Chapitre 3 | « La photo » : le forum du BAPE pour saisir l'interprétation sociale du changement

Une première analyse a été réalisée pour comprendre comment des acteurs (individus ou groupes) engagés dans le débat public interprètent les activités d'extraction du gaz de schiste et quels sens ils donnent au projet de développement de l'industrie. Le but était de cerner les préoccupations sociales et les façons d'interpréter (rationalités contextualisées), deux éléments qui façonnent les enjeux. Pour ce faire, une analyse de contenu a été menée sur les 200 mémoires déposés aux audiences du BAPE, qui croise trois types de données : 1) les caractéristiques des auteurs, 2) les sujets qui sont mis de l'avant et 3) ceux qui sont les plus récurrents.

**Concernant les caractéristiques des acteurs engagés** au forum du BAPE, notons d'emblée leur **profil varié** : représentants du monde associatif (47,5 %), citoyens (33 %), représentants du milieu institutionnel (9,5 %), industriels et fournisseurs (10 %). Leur **provenance géographique** révèle qu'il s'agit bien d'un **débat d'intérêt national**, considérant que seulement la moitié des auteurs de mémoires proviennent du territoire où se concentre le potentiel gazier (49,5 %).

Si les sujets mis de l'avant dans les mémoires sont **nombreux et variés** (regroupés dans 11 catégories), certains se démarquent en étant abordés dans un grand nombre de mémoires, quoique interprétés de façon différente selon les acteurs concernés : processus politiques et régulation (92 % des mémoires), environnement (70%), économie (70%), savoirs (59%).

Retenons qu'il n'y a pas une seule thématique qui domine les débats, comme ce serait le cas sur d'autres dossiers. Parmi les nombreuses revendications soulevées, des tendances se structurent néanmoins autour d'**enjeux qui s'imposent dans ce forum** : adaptation du cadre de régulation aux exigences des sociétés contemporaines, capacités de l'État à faire respecter ses normes, révision des processus décisionnels prévoyant l'implication de nouveaux acteurs, risques mal connus pour l'eau, domination de certains intérêts, etc. On notera que plusieurs ont été évoqués dans la littérature scientifique portant sur les cas étudiés aux États-Unis.

Nous ajoutons un autre niveau à l'analyse, soit le **positionnement des acteurs**. Plutôt que d'envisager celui-ci sous l'angle usuel des « pour » et des « contre », notre cadre d'analyse est structuré autour de trois positions, chacune renvoyant à un **niveau d'exigences plus ou moins fortes de transformation du cadre de régulation** connu. En d'autres termes, plus les exigences de changement revendiquées par un acteur sont fortes, plus la controverse apparaît comme ouverte. Ainsi, à l'automne 2010 (moment où les mémoires ont été rédigés), les trois quarts des participants aux audiences posaient des exigences fortes, touchant principalement la gouvernance (48 %) et le modèle de développement (28 %). Pour résoudre la controverse, il ne s'agirait donc pas uniquement de gérer des enjeux de proximité ou des conflits de voisinage, mais bien d'apporter des réponses fortes touchant la façon de décider et de réguler les activités industrielles et même, plus globalement, de penser les possibilités de son exploitation dans un modèle renouvelé de développement.

## Chapitre 4 | La « radiographie spatiale » : des analyses statistiques et spatiales pour cerner des tendances sur les territoires

Les contestations observées autour du gaz de schiste ont donné lieu à des commentaires et des opinions qui, globalement, postulent que **les structures économiques et les trajectoires de développement ont une influence sur les capacités de mobilisation et de gouvernance territoriale et, partant, sur les processus d'acceptabilité sociale**. Des analyses cartographiques et statistiques ont été menées sur un vaste territoire (plus de 500 municipalités) pour tester empiriquement ce postulat à partir d'une série d'hypothèses de travail croisant des dimensions plus structurelles des territoires (ex. : vitalité socioéconomique) et les mobilisations sociales.

Cette « radiographie spatiale » montre que les variables économiques et démographiques plus classiques ne sont pas en jeu : la mobilisation n'a pas été plus importante dans les municipalités les plus peuplées, ni dans celles où les revenus sont les plus élevés. En revanche, sans pouvoir établir une relation de causalité entre les indicateurs, les résultats des analyses statistiques suggèrent que d'autres caractéristiques du profil des communautés sont liées à leur mobilisation face à l'industrie du schiste :

1. Il existe une **corrélation entre une implication plus soutenue dans les institutions démocratiques et une forte mobilisation contre l'activité gazière** et le projet de développement de l'énergie sur le territoire. Plus exactement, plus les citoyens d'une municipalité ont participé en grand nombre aux dernières élections provinciales (2012), plus on observe de mobilisation face à l'industrie du gaz de schiste, tant dans les collectifs de citoyens que dans les conseils municipaux, et essentiellement sous la forme d'une critique, voire d'une opposition.
2. **La réaction de la population n'est pas indépendante de la présence industrielle, tant effective qu'anticipée, dans la localité** : plus le territoire est ciblé par ces activités (existence de permis; nombre de puits forés), plus les réactions sont nombreuses. De même, à l'inverse de l'idée souvent répandue sur la familiarité avec l'industrie, c'est **dans les municipalités où sont déjà présentes des activités gazières conventionnelles que l'on tend à trouver davantage d'exigences et de critiques au sein des conseils municipaux**.
3. À l'inverse d'une idée largement répandue concernant les capacités des municipalités vivant des conditions socioéconomiques difficiles, **tant les municipalités plus favorisées économiquement que les plus fragiles se sont montrées plus critiques vis-à-vis de l'industrie**. Nos deux indicateurs soulignent cependant que **les mobilisations sont alors portées par des acteurs différents (individuels, collectifs ou institutionnels) qui privilégient des stratégies et des canaux distincts pour porter leurs revendications**.

L'analyse spatiale descriptive (indice de Moran) montre quant à elle que le **phénomène de réaction par rapport à l'industrie n'est pas aléatoire, mais bien structuré spatialement**. Si le degré d'organisation varie selon l'indicateur retenu, il est possible d'identifier des zones où cette concentration est particulièrement importante. L'analyse de l'autocorrélation spatiale locale permet d'identifier certains pôles de contestation, le long du Saint-Laurent face à Trois-Rivières et en Montérégie, mais aussi en Beauce et en Estrie, deux régions qui n'étaient pas

formellement reconnues comme faisant partie de la zone à plus fort potentiel définie par le MRN. On notera ainsi que même si ces territoires ne sont pas *a priori* les plus visés par l'activité du schiste, n'étant pas l'objet de permis d'exploration (*claims*) par les entreprises gazières, les acteurs s'y mobilisent, soit parce qu'ils anticipent cette possibilité pour leur propre territoire, soit qu'ils souhaitent s'impliquer dans ce dossier devenu d'intérêt national.

En somme, ces résultats incitent à réfuter l'hypothèse selon laquelle les milieux vivant des conditions structurelles économiques difficiles n'ont pas de capacités sociales et politiques pour se mobiliser face à de grands projets de développement. En d'autres termes, **les capacités sociopolitiques ne seraient pas liées de manière simple aux capacités économiques**. Plus encore, les résultats des analyses invitent à penser que **la vitalité socioéconomique d'un milieu a une influence sur le type de stratégies et de mobilisations privilégiées dans les territoires, menées plus ou moins de façon individuelle, ou coordonnées et structurées dans des collectifs et dans des institutions**. Il y a là, selon nous, une hypothèse forte qui mériterait d'être approfondie dans le cadre de recherches futures.

## **Chapitre 5 | Le « film » : une étude de cas pour lier temps et espace, de l'industrie au mouvement territorial**

Pour finir, une enquête a été réalisée sur un territoire circonscrit sous la forme d'une série d'entretiens. Une analyse de contenu thématique des discours a permis de reconstituer le fil des interactions et de voir comment se construisait l'action dans divers lieux et comment évoluaient, dans le temps, les rationalités portées par les uns et les autres. C'est par le biais d'un tel « film », évoquant des moments clés des dynamiques sociales, que l'on peut mieux comprendre le *processus* d'acceptabilité sociale de l'activité gazière (de schiste) et les facteurs qui l'influencent.

Ces dynamiques ont été reconstruites et rapportées autour de trois grandes scènes, qui s'articulent chacune autour d'un acteur clé, soit l'entreprise, le monde agricole et les leaders de collectifs citoyens. Ces scènes montrent des évolutions qui mènent, dans ce cas et à la période étudiée, vers une situation d'inacceptation sociale.

Soulignons que **cette issue n'était cependant pas déterminée à l'avance**. Plusieurs acteurs interrogés ont au contraire insisté sur le fait que leur point de vue sur l'activité gazière et le projet de développement avaient évolué dans le temps, passant d'une position nettement ouverte à son implantation sur les territoires à une fermeture progressive. Ils ont aussi expliqué les raisons ayant mené à un tel refus du gaz de schiste.

Ce résultat tant à confirmer l'idée que **l'acceptabilité sociale est un processus dynamique, fondamentalement dialogique** : la compréhension du dossier et de la situation par les acteurs évolue constamment, au gré des interactions, des événements, des informations. L'acceptabilité sociale est ainsi un parcours, ayant parfois une longue temporalité (plusieurs années), avec des



moments plus intenses et des revirements. Cinq grandes phases ont été dégagées dans le cas étudié :

1. l'entrée plutôt discrète de l'industrie sur le territoire, connue de quelques acteurs seulement (élus, propriétaires terriens surtout), qui stimule des attentes pour redynamiser les économies locales;
2. l'éveil et la prise de conscience de la présence industrielle par des individus et des groupes qui commencent à se questionner quant aux effets de ses activités;
3. la mobilisation des réseaux et des connaissances pour entre autres mieux cerner les impacts de l'activité sur les territoires, et découvrir certains qui ne sont pas souhaités, en particulier sur l'eau et sur certaines vocations du territoire comme l'agriculture;
4. l'organisation de débats, dans une variété de tribunes formelles ou non, qui visent à mieux comprendre l'activité gazière du schiste et à discuter du dilemme que cette industrie pose pour l'avenir du territoire et de la communauté;
5. la radicalisation de la mobilisation citoyenne, qui se cristallise dans un refus du projet gazier, soit son « inacceptation » sociale.

Notre analyse montre qu'un tel cheminement n'est pas le fruit du hasard, mais découle de la configuration de plusieurs facteurs tangibles. En l'occurrence, six facteurs ressortent comme ayant une forte influence sur les processus sociaux observés, soit :

- **Le rôle et les capacités de l'État** : apparaissant trop en retrait sur ce dossier, trop proche de l'industrie et ses intérêts, ayant déjà donné une sorte d'« accord » très en aval des débats; vu comme souffrant d'un manque d'expertises indépendantes lui permettant d'offrir des réponses à des questions préoccupantes ou de faire respecter les règles en vigueur;
- **Les processus décisionnels** : la participation d'acteurs concernés (municipalités, populations locales) jugée déficiente; des mandats trop restreints accordés à des instances indépendantes, qui sont convoquées trop tardivement; la composition de certains organes, même consultatifs, vue comme entachant l'indépendance du processus délibératif en raison de la présence de représentants de l'industrie; l'adoption du modèle « décider, annoncer, défendre »;
- **La prédominance d'une perspective « sectorielle »** : l'économie constitue le référent principal, situé à l'avant-plan des discussions, y compris dans des négociations pour trouver des arrangements (ex. ententes de l'UPA), ce qui rend difficile la considération d'autres valeurs (rapport au territoire, attachement au lieu, lien social);
- **La connaissance** : jouant un rôle essentiel pour tous les acteurs, mais sans référentiel commun; la connaissance scientifique est reconnue plus légitime par les décideurs publics et privés ce qui peut conduire à négliger d'autres savoirs, dont ceux des citoyens; pour les acteurs plus critiques, il n'y a pas de connaissances neutres, ce qui oblige à connaître les

« deux côtés de la médaille »; la connaissance disponible pour comprendre et débattre est produite principalement par un acteur intéressé (l'industrie) et circule difficilement auprès de certains acteurs;

- **La reconnaissance des dynamiques territoriales** : les caractéristiques du territoire (usages, planification, trajectoires de développement passée et souhaitée) ne sont ni connues, ni considérées lors de la conception du projet gazier, pas plus que les formes de l'économie existantes comme l'agriculture portée par des entreprises familiales;
- **L'incertitude** : des questions importantes pour l'avenir des communautés restent sans réponses, ou celles-ci présentent des résultats contradictoires, par exemple concernant les impacts des technologies de fracturation sur les nappes phréatiques, l'ampleur du projet gazier (nombre et localisation des puits), les effets sur l'agriculture; l'incapacité à trancher le dilemme incite à miser sur une position de refus et de fermeture du territoire.