

CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE LIVRE VERT SUR L'ACCEPTABILITÉ
SOCIALE

DOCUMENT PRÉSENTÉ PAR GAZ MÉTRO

MARS 2016

DOCUMENT PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE
L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE
ET DES RESSOURCES NATURELLES

A. PRÉSENTATION DE GAZ MÉTRO

Comptant plus de 7 milliards de dollars d'actifs, Gaz Métro est un important distributeur d'énergie. Principale entreprise de distribution de gaz naturel au Québec, elle y exploite un réseau de conduites souterraines de plus de 10 000 km qui dessert plus de 300 municipalités et rejoint plus de 200 000 clients.

Gaz Métro est aussi présente au Vermont où elle dessert plus de 305 000 clients. Elle y est active sur le marché de la production d'électricité de source renouvelable et celui de la distribution d'électricité et de gaz naturel. Gaz Métro s'implique dans le développement et l'exploitation de projets énergétiques porteurs et novateurs tels que la production d'énergie éolienne et d'énergie solaire, l'utilisation du gaz naturel comme carburant dans le transport et la valorisation du biométhane.

Gaz Métro est animée d'un engagement réel envers le développement durable. En 2013, elle a présenté son premier rapport de développement durable, élaboré selon les lignes directrices G4 du Global Reporting Initiative, communément appelé GRI. Elle est ainsi devenue la première entreprise canadienne à obtenir la certification Materiality Matters de GRI. Cet engagement est source de fierté chez Gaz Métro.

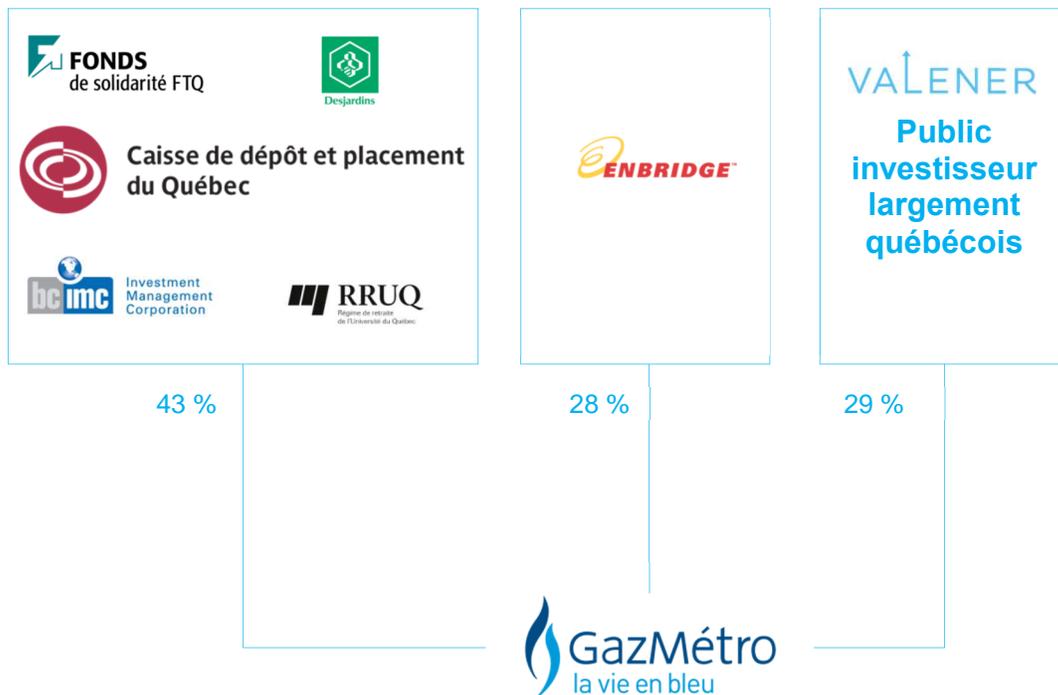
Joueur clé du secteur énergétique, Gaz Métro prend les devants pour répondre aux besoins de ses clients, des régions et des municipalités, des organismes communautaires et des collectivités, en plus de répondre aux attentes de ses associés (Gaz Métro inc. et Valener) et de ses employés.

B. ACTIONNARIAT DE GAZ MÉTRO

Gaz Métro est un fleuron québécois qui œuvre dans le domaine de l'énergie. Elle est détenue à 29 % par le public investisseur majoritairement québécois, par l'entremise de Valener inc.

En plus des détenteurs d'actions de Valener, près de 38 % des parts de Gaz Métro sont détenues indirectement par des fonds québécois.

Au 30 septembre 2015, la Caisse de dépôt et placement du Québec détenait indirectement 25,9 % des parts de Gaz Métro. Celle-ci est l'actionnaire de contrôle du groupe de fonds d'investissement qui détient 43 % dans Gaz Métro. De plus, le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.), le Régime des rentes du Mouvement Desjardins et le Régime de retraite de l'Université du Québec sont investisseurs dans Gaz Métro.



C. ACTIVITÉS DE GAZ MÉTRO

Au Québec, la mission commerciale principale de Gaz Métro demeure de distribuer le gaz naturel. L'entreprise s'investit dans des projets énergétiques porteurs de croissance, notamment dans le domaine de la biométhanisation, du gaz naturel liquéfié, du gaz naturel comme carburant et dans le domaine éolien.

En effet, Gaz Métro mise sur le potentiel de valorisation du gaz naturel renouvelable afin de réduire l'empreinte écologique de ses activités et d'offrir une solution à sa clientèle soucieuse de réduire son empreinte carbone. Le biométhane, un gaz naturel local et renouvelable, peut être distribué par l'intermédiaire de son réseau au bénéfice de l'ensemble de sa clientèle. Utilisé pour le chauffage de l'air et de l'eau, le biométhane sert aussi de carburant en remplacement des produits pétroliers.

Gaz Métro a réalisé, avec ses partenaires Boralex et Valener, les Parcs éoliens 2, 3 et 4 de la Seigneurie de Beaupré, qui totalisent une puissance installée de 340 mégawatts.

Tel que mentionné plus haut, le gaz naturel liquéfié et le gaz naturel comprimé permettent de faire des gains dans le domaine du transport routier lourd, une importante source de gaz à effet de serre au Québec. Nous pouvons faire les mêmes avancées dans le domaine du transport maritime.

De plus, Gaz Métro est le premier distributeur d'énergie au Québec à s'être doté d'un plan global en efficacité énergétique en 2001, et nous avons, depuis, collaboré à la réalisation de plus de 111 469 projets d'efficacité énergétique auprès de nos 200 000 clients. Ceci a permis des économies d'énergie pour nos clients de 420 millions de m³ et des réductions cumulatives de plus de 803 740 tonnes de GES évités.

Par l'entremise de ses filiales Vermont Gas et Green Mountain Power, Gaz Métro distribue 100 % du gaz naturel et environ 70 % de l'électricité consommés au Vermont, là où elle possède également 32 barrages hydroélectriques, 2 parcs éoliens, et produit de l'électricité en partenariat avec une douzaine de fermes laitières grâce au programme novateur de méthane issu de fumier bovin.

Également par l'entremise de Green Mountain Power, Gaz Métro développe des capacités d'énergie solaire, ce qui fait de la ville de Rutland, au Vermont, « la capitale solaire de la Nouvelle-Angleterre » puisqu'on y retrouve le plus important parc qui produit aujourd'hui 8 MW d'énergie solaire.

Gaz Métro croit que la diversification de son portefeuille énergétique et l'utilisation efficace et novatrice du gaz naturel représentent une solution prometteuse pour répondre aux besoins énergétiques du Québec et contribuer à la diminution des émissions de GES.

INTRODUCTION

C'est avec beaucoup d'intérêt que Gaz Métro a pris connaissance du livre vert portant sur les orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) en matière d'acceptabilité sociale qui découle des consultations auxquelles nous avons participé dans le cadre des tables de discussion organisées en 2015.

L'acceptabilité sociale étant aujourd'hui un élément primordial à considérer lors du développement de projets, Gaz Métro ne peut que saluer la décision du gouvernement de lancer une réflexion sur le sujet afin de mettre en œuvre des mécanismes de consultation qui favoriseront une meilleure conciliation des usages ainsi que la réalisation de projets socialement acceptables.

En mai dernier, le rapport *L'énergie et les changements climatiques - Perceptions québécoises*¹, publié par le CIRANO et l'Institut de l'énergie Trottier de Polytechnique Montréal révélait qu'une pluralité de Québécois est favorable à l'implantation de projets énergétiques majeurs sur le territoire québécois. Toutefois, les résultats de ce sondage laissaient clairement comprendre que bien que favorables, les Québécois ne veulent pas nécessairement que ces projets se déroulent « dans leur cour ». Par ailleurs, la plupart des répondants admettaient aussi avoir une faible connaissance des enjeux énergétiques.

À la lumière de ces résultats, la réflexion lancée par le gouvernement sur la mise en valeur du territoire et de ses ressources naturelles et sa conjugaison avec la prise en compte des facteurs qui influencent l'acceptabilité sociale des projets au sein de la communauté d'accueil constitue une tâche colossale.

En tant que principal distributeur gazier, Gaz Métro reconnaît qu'elle a un rôle à jouer pour favoriser l'acceptabilité sociale des projets au Québec et comme à son habitude, elle fait le choix de la collaboration et de l'action. Gaz Métro est donc heureuse d'être un partenaire du gouvernement dans cette réflexion.

Dans les pages suivantes, nous réitérerons les messages que nous avons véhiculés lors des premières consultations organisées par le gouvernement sur le thème de l'acceptabilité sociale en 2015. Nous y faisons part de nos recommandations en lien avec les questions qui avaient été préalablement formulées par le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) sur les facteurs qui permettront de faciliter le dialogue entre les parties et concilier la prospérité économique et le respect des milieux de vie.

¹L'énergie et les changements climatiques-perceptions québécoises : <http://www.cirano.qc.ca/files/publications/2015RP-08.pdf>

RECOMMANDATIONS DE GAZ MÉTRO

THÈME 1 : RÔLE DES INSTANCES À L'ÉCHELLE NATIONALE, RÉGIONALE ET LOCALE

Q1) Quel devrait être le rôle des divers acteurs, dont le MERN, lors des différentes étapes du cycle de vie d'un projet (avant-projet, exploitation, fermeture)?

En matière de planification et de gestion du territoire, il importe d'abord de souligner qu'à l'heure actuelle, le MERN occupe à la fois le rôle de « gardien » des terres publiques, mais aussi, celui d'accompagnateur des entreprises qui souhaitent développer des projets au Québec.

Pour favoriser une communication efficace tout au long du cycle de vie d'un projet, Gaz Métro est d'avis que le MERN devrait accroître davantage son rôle d'accompagnateur auprès des promoteurs, ce qui permettrait de faciliter et d'harmoniser les échanges avec le gouvernement.

Un processus de communication centralisé au sein du MERN serait aussi souhaitable. À l'heure actuelle, les étapes de communication ont tendance à se multiplier rapidement entre les promoteurs de projets et les différents ministères (Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Forêt, Faune et Parcs). Une centralisation de la communication au MERN serait non seulement une façon d'arrimer les démarches exigées aux différentes étapes d'un projet, mais aussi d'intégrer les exigences provinciales et régionales, ce qui faciliterait le travail tant pour les promoteurs que le gouvernement. Pour mettre en place cet encadrement proactif, le MERN pourrait notamment s'inspirer de la BC Oil and Gas commission.²

La mise en place d'un bureau de coordination des grands projets au sein du MERN, devrait aussi se faire avec une vision de saine gouvernance à tous les échelons et une cohérence entre les démarches plus stratégiques du MERN et celles plus locales et précises. Il importera de déterminer clairement le rôle joué par les différents paliers du ministère et des autres intervenants dans le développement de projet aux échelles locale, régionale et provinciale.

En ce sens, Gaz Métro se questionne à savoir si le rôle du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) devrait être intégré dans la réflexion sur l'acceptabilité sociale du gouvernement. Nous reviendrons plus tard sur la volonté du MERN de renforcer ses propres capacités d'analyse des projets, mais nous nous demandons s'il y aurait lieu, de se questionner sur la façon dont le Québec pourrait s'inspirer d'une structure judiciaire comme celle de l'Office national de l'énergie pour adapter le rôle du BAPE. Ceci pourrait notamment permettre au BAPE d'exiger davantage de preuves de la part de l'ensemble des parties concernées et impliquées et ainsi de bonifier ses analyses des projets soumis aux audiences publiques qu'il organise.

Finalement, dans l'optique où le MERN souhaite renforcer le dialogue entre les promoteurs de projet et les communautés, celui-ci devrait s'assurer d'une forte participation et d'une bonne représentativité des parties prenantes aux consultations organisées ainsi que lors des audiences publiques organisées par le BAPE. Plus les démarches seront robustes en termes de participation,

² BC oil and gas commission :

plus il sera facile, en amont, pour les promoteurs, de considérer les enjeux soulevés et en tenir compte.

Q2) Selon vous, dans le cadre de la réalisation de projets de mise en valeur, devrait-on revoir le rôle du MERN à l'égard des collectivités locales et des promoteurs des projets? Si oui, pouvez-vous expliquer comment?

Il appert important, pour Gaz Métro, que le MERN ait la capacité et les ressources afin de bien planifier en amont et s'assurer de développer une vision stratégique partagée et concertée lors de la réalisation de projets de mise en valeur.

Le MERN devrait être en mesure d'exprimer avec clarté comment un projet s'insère dans les politiques et les grandes orientations du gouvernement. Un choix des filières industrielles à développer devrait d'ailleurs être effectué en amont de l'autorisation des projets pour éviter que les promoteurs aient à justifier la pertinence de la filière dans laquelle s'inscrivent leurs projets et que cela cause des débats lors de leurs démarches d'information et de consultation. Parallèlement, des balises et des exigences devraient être établies par le gouvernement pour les promoteurs de ces différentes filières.

THÈME 2 : APPROCHES PARTICIPATIVES

Q1) À votre avis, est-ce le rôle du MERN de prendre en compte les préoccupations de tous les acteurs interpellés dans la réalisation des projets de mise en valeur? Si oui, comment cela devrait-il être fait? Sinon, pourquoi?

Le MERN a la responsabilité d'obtenir la participation des personnes qui sont touchées ou qui sont interpellées par les projets, mais pas de tous les acteurs présents dans l'écosystème où s'établit un projet. À cet effet, nous pensons que la prise en compte des préoccupations devrait être faite le plus en amont possible, mais surtout par filière plutôt que systématiquement, sur des projets précis, tel que nous l'expliquons dans notre réponse précédente.

Ainsi, il serait approprié que des efforts soient faits pour rejoindre les parties prenantes locales qui seront directement affectées par un projet de mise en valeur, tout autant que les parties prenantes à l'échelle nationale ou provinciale pour que le débat sur les filières ait lieu avant qu'un projet précis soit implanté. Ce serait aussi l'occasion, pour le MERN, d'expliquer comment un projet s'insère dans la planification et les orientations d'occupation du territoire préalablement déterminées.

Q2) Considérez-vous que les consultations menées par le MERN dans le cadre de l'élaboration des outils de planification ou de projets spécifiques permettent à tous les acteurs interpellés de faire valoir leurs intérêts?

Il est difficile, pour Gaz Métro, d'évaluer si le MERN est parvenu à rejoindre tous les acteurs interpellés dans le cadre de cette consultation. Lorsque très stratégiques, les consultations sont parfois trop abstraites pour les parties prenantes qui se sentent davantage interpellées lorsque les projets, et forcément leurs impacts, se concrétisent.

C'est pour cette raison que Gaz Métro réitère l'importance de se questionner sur la participation des parties prenantes dans le développement des orientations stratégiques entourant les filières industrielles dont le MERN est responsable. Ce serait l'occasion de clarifier les exigences en matière d'acceptabilité sociale pour obtenir l'adhésion et la participation des parties prenantes clés de chacune de ces filières, en amont de développement de projets spécifiques.

Un guide de pratiques et un processus général de consultation des parties prenantes à l'intention des promoteurs pourrait, par la suite, être mis en place afin de faciliter la diffusion d'information et la consultation de celles-ci lors des différentes étapes de leur projet.

Q3) Selon vous, à quel moment et comment les collectivités touchées par un projet devraient-elles être interpellées afin de faciliter l'insertion de projets dans le milieu?

Gaz Métro est d'avis que les parties prenantes devraient être interpellées le plus tôt possible dans le développement d'un projet, ce qui faciliterait leur compréhension de celui-ci et permettrait de cerner rapidement les préoccupations liées à son développement. Le promoteur serait ainsi en mesure d'élaborer des balises claires et mettre en œuvre les meilleures pratiques qui favoriseraient l'acceptation de son projet.

Pour faire preuve de proactivité et maximiser la participation de la population, le MERN pourrait diffuser davantage d'informations sur ses médias sociaux et ses nouvelles plateformes de communication. Il s'agit d'une pratique déjà utilisée par le BAPE, mais dont le potentiel de rayonnement pourrait être maximisé par un usage accru du MERN, ce qui rendrait ainsi le processus de communication et d'information encore plus transparent et participatif.

Q4) Doit-on privilégier un cadre uniforme de consultation des communautés d'accueil, sans égard à la nature du projet ou de ses activités?

Un cadre uniforme de consultation risquerait de ne pas être efficace puisque chaque filière et chaque milieu d'accueil ont des enjeux qui leurs sont propres. Un processus stratégique de consultation adapté à chaque filière, s'avérerait donc plus pertinent, et ce, particulièrement parce que, comme mentionné précédemment, on constate actuellement que les promoteurs doivent non seulement défendre leur projet, mais aussi faire la démonstration de l'acceptabilité de la filière industrielle entière qu'ils représentent dans le cadre des consultations qu'ils mènent.

Gaz Métro croit néanmoins que, dans un premier temps, au niveau stratégique, une base de consultation commune permettrait au MERN de jeter des balises claires quant à la consultation des communautés. L'évaluation des projets de mise en valeur déposés devrait systématiquement survenir après le processus stratégique par filière ou industrie et non pas la précéder.

THÈME 3 : PRISE EN COMPTE DES RÉPERCUSSIONS SOCIALES, ENVIRONNEMENTALES ET ÉCONOMIQUES

Q1) Quel est votre degré de satisfaction relativement à la façon dont le MERN prend en compte les répercussions des projets dans son effort de conciliation des usages?

Encore une fois, il est difficile, pour Gaz Métro, d'évaluer la façon dont le MERN s'y prend pour intégrer les préoccupations et enjeux soulevés lors de développements de projets dans sa planification.

Nous profitons toutefois de l'occasion pour souligner qu'il serait intéressant que le MERN puisse nous présenter, de manière plus transparente, ses méthodologies d'évaluation des répercussions positives et négatives des projets et s'assurer que celles-ci sont appliquées de façon uniforme dans les différentes unités régionales du ministère.

En ce qui concerne concrètement les analyses et évaluations, plusieurs avenues intéressantes s'offrent au MERN. Une valeur ajoutée pourrait notamment leur être donnée en les faisant valider par des tierces parties et en s'assurant qu'elles soient comparables à l'international, cela aiderait assurément un ensemble de parties prenantes à mieux évaluer les retombées des projets qui leur sont présentés.

Q2) Quel moyen permettrait d'assurer une meilleure prise en considération des répercussions positives et négatives des projets sur les communautés? Qui devrait établir les paramètres de telles analyses?

Nous croyons qu'un processus clair et rigoureux d'analyse des projets, arrimés entre les différents ministères et expertises, serait à privilégier. Nous considérons donc que le gouvernement prend une bonne décision en décidant d'aller de l'avant avec un travail de renforcement et d'amélioration de sa capacité d'analyse des retombées économiques, des répercussions et des impacts des projets qui assureront aussi la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale.

Tel qu'évoqué un peu plus haut, Gaz Métro se questionne sur l'idée d'inclure le rôle du BAPE dans la réflexion sur l'acceptabilité sociale. Nous pensons que des nouveaux moyens pour arrimer le processus d'évaluation du BAPE aux autres démarches et processus d'analyse des impacts et répercussions des projets effectués par le gouvernement pourraient être identifiés, ce qui faciliterait assurément la démarche d'information et de consultation

Q3) À quel moment dans le cheminement du projet ces répercussions doivent-elles être prises en considération?

Les répercussions devraient être prises en compte le plus en amont possible, avant qu'un projet ne soit trop avancé. Cela permettrait d'informer tant le promoteur que les parties prenantes des mesures à mettre en place pour que le projet soit bonifié.

Q4) Quelles seraient, selon vous, les conditions qui favoriseraient concrètement la conciliation des projets d'intérêt national avec l'utilisation du territoire et les usages anticipés par la communauté d'accueil ou la région?

Le gouvernement ayant comme rôle de communiquer clairement sur les grandes orientations qu'il souhaite prendre, celui-ci devrait d'abord mettre en œuvre une démarche de consultation pour ensuite statuer sur les filières et secteurs qu'il souhaite développer et d'en justifier les raisons. Cela permettra, dans un deuxième temps, aux promoteurs, de mettre en perspective la pertinence de leur projet pour ensuite en adresser les impacts.

En ce qui concerne plus concrètement l'utilisation du territoire, Gaz Métro se permet d'éclairer le MERN sur une mesure de que nous avons mise en place, soit celle de notre entente-cadre avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ).

Cette entente prévoit une gestion concertée des espaces publics pour les réseaux d'infrastructures urbaines, ce qui vient clarifier le mode de cohabitation des propriétaires d'infrastructures dans le domaine public, notamment en ce qui a trait aux conditions d'intervention, d'installation et d'exploitation du réseau gazier. L'entente prévoit, à cet égard, un partage équitable des coûts entourant la gestion et la présence de Gaz Métro sur le territoire municipal.

Nous pensons que ce type d'entente peut faciliter la conciliation des projets avec l'utilisation du territoire et les usages anticipés par la communauté d'accueil.

Q5) Parmi les types de projets qui ne sont pas assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, quels sont ceux pour lesquels une analyse des répercussions sociales, environnementales et économiques contribuerait à une meilleure conciliation des usages sur un territoire donné?

Nous ne pensons pas qu'il est nécessaire d'élargir la portée des évaluations et d'examen des impacts des projets sur l'environnement aux projets qui ne sont pas assujettis. Il n'en demeure pas moins que si une évaluation et une réflexion étaient amorcées au niveau des filières industrielles, cela permettrait d'identifier les meilleures pratiques et, pour le MERN, cela permettrait de clarifier les attentes envers les promoteurs de projets non assujettis.

De plus, Gaz Métro réitère que les promoteurs dont les projets ne sont pas assujettis aux évaluations et aux examens d'impact sur l'environnement ont néanmoins le devoir d'évaluer et de mitiger les impacts qu'ils pourraient avoir, même dans un contexte où le BAPE n'est pas impliqué.

THÈME 4 : MÉCANISMES DE PARTAGE DES BÉNÉFICES

Q1) Selon vous, quels types de bénéfices pour les populations concernées favorisent le mieux l'acceptabilité sociale (p. ex., bénéfices strictement économiques, parrainage d'activités locales, investissements dans les infrastructures, formation de la main-d'œuvre, etc.)?

Il est difficile de répondre à cette question, tant les projets, les types de bénéfices et les réalités des régions et des communautés d'accueil peuvent varier. L'important est que le promoteur et la communauté puissent trouver un terrain d'entente de type « gagnant-gagnant ».

Q2) Est-ce que ces bénéfices devraient être limités aux collectivités à l'échelle locale ou devraient-ils s'étendre aussi aux collectivités à l'échelle régionale et nationale? Si un partage des bénéfices est souhaité, devrait-il y avoir une modulation de ce partage en fonction des collectivités (locales, régionales ou l'ensemble des citoyens)?

À cette question, Gaz Métro ne peut que répondre que tout dépend du projet. Dans tous les cas, il est souhaitable que des démarches volontaires de partenariats avec les communautés afin

d'assurer des retombées locales et régionales significatives, telles que, par exemple, l'approvisionnement local, l'embauche de travailleurs locaux, la contribution à la réalisation de projets sociaux soient mises en œuvre.

Q3) Par quels moyens et à quel moment du développement d'un projet les citoyens devraient-ils pouvoir exprimer leurs attentes par rapport au partage des bénéfices?

Les citoyens devraient pouvoir s'exprimer le plus tôt possible et avant la présentation d'un projet final. Il doit y avoir, en fonction de l'ampleur des projets, une possibilité de modifier le projet en fonction des irritants pour la population et des impacts et besoins des collectivités affectées.

CONCLUSION

Si nous souhaitons collectivement que le Québec se développe de façon durable, dans le plus grand respect de l'ensemble des parties prenantes, il faut se doter d'outils qui nous permettront d'établir des balises en matière d'acceptabilité sociale tant pour les promoteurs de projet que les communautés d'accueil et même le gouvernement. La réflexion lancée par le gouvernement à ce sujet est un pas dans la bonne direction pour en arriver à une approche concertée et permettra assurément de faciliter les démarches de tous les acteurs impliqués lors de développement de projets.