

Montréal, le 11 mars 2016

CAPERN - 002M
Livre vert – Matière
d'acceptabilité sociale

Monsieur Pierre-Luc Turgeon
Secrétaire

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles
Direction des travaux parlementaires
1035, rue des Parlementaires, 3^{ème} étage, bureau 3.23
Québec (Québec) G1A 1A3

Par courriel : pierre-luc.turgeon@assnat.qc.ca

OBJET : Commentaires du CPEQ portant sur le Livre vert exposant les orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles en matière d'acceptabilité sociale

Monsieur le Secrétaire,

Le Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ) a pris connaissance du Livre vert exposant les orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles en matière d'acceptabilité sociale et nous vous transmettons nos commentaires à l'égard de ce document.

Nous exposerons d'abord quelques commentaires généraux pour ensuite commenter de façon plus spécifique les différentes orientations proposées.

1. Commentaires généraux

D'entrée de jeu, le CPEQ félicite le ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles (MÉRN) pour la publication de son Livre vert portant sur l'acceptabilité sociale des projets qui se développent sur le territoire québécois. Nous sommes d'avis que le document constitue une avancée importante sur le plan de la transparence du MÉRN, des mécanismes de consultation, de rétro-information et de suivi des projets, mais aussi quant au rôle clef du ministère auprès de l'ensemble des parties prenantes dans le cadre de la mise en valeur du territoire public et des ressources énergétiques et minérales.

Le MÉRN s'est prêté à un exercice de lucidité en reconnaissant que ses responsabilités étaient méconnues par le grand public. La méconnaissance des rôles que le MÉRN est appelé à jouer en matière de planification et de gestion du territoire suscitait beaucoup de confusion et même d'incompréhension dans certaines circonstances. En précisant, entre autres, que le MÉRN constitue un ministère à vocation économique qui doit soutenir les projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales portés par les entreprises, le MÉRN clarifie et légitimise auprès des parties prenantes son rôle d'accompagnateur des promoteurs tout au long des différentes étapes des processus conduisant à l'autorisation des projets.

La volonté du MÉRN d'étendre le processus d'élaboration des plans d'affectation du territoire public aux citoyens et aux communautés démontre son souhait de réconcilier les conflits d'usage potentiels en prenant en compte les enjeux de développement des communautés touchées et les préoccupations des citoyens. Le CPEQ appuie cette volonté gouvernementale et se réjouit de constater que la question de la représentativité des parties prenantes sera un élément fondamental du processus de consultation.

Le CPEQ a toujours prôné la consultation en amont, tel que mis de l'avant dans son *Guide de bonnes pratiques afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets*. Le CPEQ reconnaît la nécessité de faire preuve de transparence en divulguant l'information pertinente et non confidentielle d'un projet et de procéder à une véritable consultation de façon à ce qu'un projet réponde le plus possible aux intérêts légitimes des parties concernées. Le processus d'information et de consultation mis de l'avant dans le Livre vert s'inscrit dans cette philosophie.

Nous croyons que les outils évoqués dans le Livre vert permettront au MÉRN de mieux saisir les facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale des projets. Ainsi, lorsque le ministère en arrivera à une conclusion par rapport à l'acceptabilité sociale d'un projet dans la communauté d'accueil ou à une décision contraire, sa décision sera légitimée par le processus mis de l'avant dans son Livre vert et par les outils qu'il aura développés.

À cet égard, le CPEQ est en accord avec l'affirmation selon laquelle l'acceptabilité sociale ne signifie pas l'unanimité. Nous constatons aussi, avec satisfaction, que le MÉRN n'a pas proposé que l'acceptabilité sociale corresponde à une proportion prédéterminée d'appui aux projets étudiés. La notion mise de l'avant par le MÉRN, et à laquelle le CPEQ souscrit, renvoie davantage à un mécanisme d'information et de consultation en amont, mis en œuvre par les promoteurs et guidés par le MÉRN, visant à ce que les projets répondent au mieux aux attentes et préoccupations des communautés au sein desquelles ils sont appelés à être réalisés.

Le CPEQ apprécie que le MÉRN souhaite renforcer sa capacité d'analyse sur les impacts des projets, tant sur ses répercussions que ses retombées économiques. Cette expertise permettra de produire une documentation plus complète qui alimentera la réflexion des citoyens et communautés dans le cadre de leur participation au processus de consultation. Ces derniers seront alors mieux informés pour apprécier la pleine valeur des projets qui leur sont présentés.

À ces commentaires généraux s'ajoutent les trois suivants, plus spécifiques:

a) Le champ d'application du processus de consultation

À titre de fiduciaire des terres du domaine public, il va de soi que le MÉRN est appelé à veiller à l'intégrité du territoire québécois, à gérer les terres du domaine de l'État par l'attribution de droits fonciers, à contrôler l'occupation du territoire et à planifier l'utilisation de celui-ci. Ainsi, il est clair, à notre avis, que le MÉRN doit se prononcer sur l'acceptabilité sociale des projets réalisés sur les terres du domaine public.

Notre compréhension est que le MÉRN doit aussi se prononcer sur tout autre projet de mise en valeur du territoire et des ressources énergétiques et minérales. Pour éviter toute confusion, il serait souhaitable que le Livre vert le précise.

b) Le rôle du MÉRN au terme du processus de consultation

Le CPEQ constate que le processus ayant mené à la rédaction du Livre vert n'a pas permis de formuler une définition opérationnelle et précise de l'acceptabilité sociale. En l'absence d'une telle définition claire, il demeure essentiel que le gouvernement établisse un cadre assurant une certaine prévisibilité, pour les promoteurs et les parties prenantes. Ainsi, sans nécessairement fournir des critères quantifiables ou définir

des balises rigides de la notion d'acceptabilité sociale que le MÉRN entend employer pour évaluer les projets, nous suggérons que ce dernier établisse des lignes directrices résumant les facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale, et ce, avant que le processus de consultation ne débute. Ces lignes directrices, qui seraient rendues publiques, pourraient servir de guide aux promoteurs afin qu'ils puissent mettre en œuvre les moyens les plus appropriés pour établir le dialogue avec les communautés d'accueil et autres parties prenantes et procéder aux aménagements requis pour favoriser l'acceptabilité de leur projet.

Nous sommes par ailleurs d'avis qu'il revient en définitive au gouvernement d'assumer son rôle d'arbitre et, dans un projet donné, déterminer si les efforts nécessaires ont été consentis par le promoteur, si les aménagements requis ont été intégrés et, conséquemment, si un niveau d'acceptabilité sociale suffisant a été atteint.

c) Arrimage avec les autres ministères et politiques gouvernementales

Le MÉRN reconnaît explicitement, et à juste titre à la page 12 de son Livre vert, que l'enjeu de l'acceptabilité sociale ne se limite pas aux responsabilités du ministère, mais qu'il implique également d'autres ministères et organismes auxquels les promoteurs et les instances locales doivent se référer dans les processus d'autorisation gouvernementale. Un tel engagement des autres ministères nous apparaît essentiel afin de confirmer l'adhésion et la volonté de l'appareil gouvernemental de se doter des mêmes orientations en acceptabilité sociale.

En publiant des orientations qui lui sont propres, le MÉRN a maintenant la responsabilité de convaincre les autres ministères et organismes gouvernementaux d'intégrer, dans leurs politiques et leurs façons de faire, une vision compatible de l'acceptabilité sociale. Une telle intégration est, à notre avis, nécessaire afin d'assurer la cohérence au sein de l'appareil gouvernemental. À ce sujet, il serait souhaitable que le Livre vert prévoie un mécanisme qui favoriserait l'harmonisation, au sein des différents ministères et organismes, de la notion d'acceptabilité sociale et de sa prise en compte dans l'analyse des projets.

2) Commentaires spécifiques portant sur les orientations proposées

Nous vous présentons maintenant nos commentaires sur les différentes orientations du Livre vert.

a) Orientation 1 – Mieux faire connaître les rôles et les responsabilités du MÉRN en matière de planification et de gestion du territoire et accompagnement des promoteurs

Le CPEQ est ravi de constater que le MÉRN entend mieux faire connaître ses responsabilités et ses différents rôles auprès des promoteurs, des instances locales et des citoyens. Nous saluons par ailleurs la volonté du MÉRN de conseiller et d'accompagner les promoteurs tout au long des différentes étapes du processus pouvant conduire à la délivrance ou au refus de délivrer une autorisation gouvernementale.

Nous croyons qu'il serait avantageux de clarifier si l'accompagnement proposé par le MÉRN possède un caractère obligatoire ou volontaire. Dans l'hypothèse où cet accompagnement était obligatoire, il serait alors souhaitable de préciser si cette obligation s'appliquerait à toutes les catégories de projets ou seulement à certains types de projets. Dans ce cas, les critères déterminant l'obligation d'un promoteur de suivre le processus d'accompagnement du MÉRN devraient clairement être spécifiés.

b) Orientation 2 – Rendre plus transparents et plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les plans d'affectation du territoire public (PAPT) et les actualiser

Le CPEQ reconnaît la pertinence d'élargir le processus actuel d'élaboration des PAPT afin de permettre la participation des citoyens et des communautés.

À cet effet, nous comprenons que le MÉRN élaborera des mécanismes d'information et de consultation publics assurant la participation des citoyens et des communautés, mais également leur représentativité tout au long du processus d'élaboration des PAPT. Bien que l'importance des parties prenantes puisse varier selon le projet, la participation de la communauté locale est essentielle et prioritaire de façon à prendre en compte les incidences d'un projet dans les milieux touchés. Ainsi, nous croyons qu'il est essentiel que le gouvernement inclue, dans les mécanismes qu'il entend mettre en place, un critère de représentativité afin de donner préséance aux groupes et intervenants représentant les milieux pour lesquels les répercussions d'un projet sont les plus importantes.

Par conséquent, dans le cadre de projets envisagés dans un milieu spécifique, la voix des communautés d'accueil devrait prévaloir. Par contre, dans le cadre de projets linéaires, d'intérêt public, aucune communauté d'accueil ne devrait prédominer.

De plus, dans le cadre des mécanismes de conciliation des usages dans les PAPT, il serait pertinent, à notre avis, de prévoir, pour chaque groupe qui souhaite participer au processus de consultation, une obligation de faire état de sa représentativité et de son intérêt à intervenir.

c) Orientation 3 – Assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et consultation à toutes les étapes du projet

Le MÉRN annonce quatre principes qui seront mis de l'avant pour encadrer les processus d'information et de consultation. Ainsi, le processus devra être enclenché le plus en amont possible d'un projet, le MÉRN devra produire de l'information accessible et vulgarisée sur le projet, il devra organiser une séance publique de rétro-information dans la communauté d'accueil à la suite de l'autorisation d'un projet au cours de laquelle le promoteur sera invité à présenter les mesures d'atténuation des impacts auxquelles il consent et, enfin, le ministère s'assurera que le promoteur mette en place un comité de suivi à l'instar de ce qui se fait présentement dans le secteur minier.

Le CPEQ endosse ces quatre principes qui, en plus de la consultation elle-même, constituent quatre piliers qui contribuent à favoriser l'acceptabilité sociale des projets et au maintien des relations de bon voisinage par la suite.

Bien que les comités de suivi constituent un forum crédible permettant un dialogue continu avec les communautés, si leur constitution devient obligatoire, leur composition devrait se limiter, dans la majeure partie des cas, à des intervenants représentatifs des milieux visés par le projet.

Concernant la question de la production d'informations sur les projets pour en favoriser la compréhension et en assurer la transparence, le CPEQ rappelle l'importance que le promoteur soit au préalable consulté sur la nature des informations que le MÉRN entend publier en raison du caractère confidentiel de certains secrets industriels et commerciaux.

d) Orientation 4 – Favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil

Le CPEQ estime qu'il est primordial que la population locale soit engagée et puisse contribuer dans une certaine mesure à l'élaboration d'un projet. À ce titre, la création d'emplois, la participation des entreprises locales, la compensation des dommages et le partage des bénéfices, lorsque les circonstances le permettent, nous apparaissent comme étant des conditions pouvant favoriser 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.

Ainsi, lorsque les conditions du projet le permettent, nous favorisons le fait que le promoteur conclue des partenariats avec les communautés afin de maximiser les 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, etc. L'existence de tels partenariats est aussi de nature à démontrer la volonté d'un promoteur de travailler avec la collectivité.

e) Orientation 5 – Renforcer la capacité d'analyse du MÉRN sur les impacts, les retombées économiques et les répercussions des projets en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale

Le MÉRN propose, à cette orientation, la mise en place au sein du ministère d'une équipe de gestion des projets majeurs, de même que la création d'un bureau indépendant d'analyse économique des projets. Le CPEQ salue ces propositions. Toutefois, nous soumettons qu'il est essentiel que le rôle du bureau indépendant d'analyse économique des projets soit bien circonscrit, de façon à s'assurer que ce mandat se limite à l'évaluation des retombées économiques du projet, et non pas à l'analyse de la rentabilité des projets, laquelle doit demeurer l'apanage du promoteur.

En plus du renforcement de la capacité d'analyse des impacts et des retombées des projets, nous constatons que le Livre vert prévoit que le MÉRN devra bonifier les mécanismes de suivi et de contrôle en matière de restauration des sites désaffectés. Nous soumettons que cette obligation existe déjà pour les entreprises minières. Est-ce alors à dire que le MÉRN souhaite étendre cette obligation à d'autres secteurs? Pour éviter tout dédoublement, il serait souhaitable au préalable de vérifier auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques (MDDELCC) si cette obligation est déjà incluse dans les certificats d'autorisation délivrés aux promoteurs.

Conclusion

Le CPEQ salue la publication du Livre vert exposant les orientations du MÉRN en matière d'acceptabilité sociale. En ce faisant, le MÉRN officialise la démarche que tout promoteur devra suivre pour espérer voir son projet autorisé. Le processus d'information et de consultation ainsi que la reconnaissance par le gouvernement que le promoteur a recueilli l'acceptabilité sociale devient ainsi une condition préalable à la délivrance d'une autorisation.

Bien que nous appuyions les différentes orientations proposées, nous estimons que le Livre vert peut être bonifié, notamment en y intégrant immédiatement les observations des différents ministères et organismes ayant un rôle à jouer dans le processus de délivrance d'une autorisation gouvernementale, ce qui permettrait d'établir, pour ces organismes et ministères, une vision globale de l'acceptabilité sociale, en plus de favoriser l'arrimage des orientations proposées aux autres politiques gouvernementales.

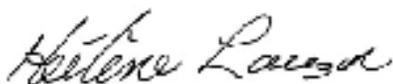
En plus de l'apport des autres ministères et organismes, nous proposons que le MÉRN se dote de lignes directrices qui permettraient de déterminer si, pour chaque projet, le processus encadrant la consultation a été respecté pour favoriser l'acceptabilité sociale d'un projet. Nous rappelons que ces lignes directrices devraient être facilement accessibles aux promoteurs.

Il serait aussi souhaitable que le gouvernement assume son rôle d'arbitre et, dans un projet donné, déterminer si les efforts nécessaires ont été consentis par le promoteur, si les aménagements requis ont été intégrés et, conséquemment, si un niveau d'acceptabilité sociale suffisant a été atteint.

Ainsi, nous croyons qu'il est essentiel que le gouvernement inclue, dans les mécanismes qu'il entend mettre en place, un critère de représentativité afin de donner préséance aux groupes et intervenants représentant les milieux pour lesquels les répercussions d'un projet sont les plus importantes.

En ce qui concerne le bureau indépendant d'analyse économique des projets, nous rappelons qu'il est essentiel que son rôle soit bien circonscrit de façon à ce que son mandat se limite à l'évaluation des retombées économiques du projet, et non pas à l'analyse de la rentabilité des projets.

En espérant que ces commentaires seront utiles aux parlementaires, je vous prie de recevoir, monsieur le Secrétaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Hélène Lauzon
Présidente directrice générale
Conseil patronal de l'environnement du Québec