

COMMENTAIRES DE NATURE QUÉBEC

Présentés à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'Énergie et des ressources naturelles (CAPERN)



Dans le cadre des
Consultations particulières et auditions publiques dans le cadre de
l'étude du livre vert intitulé *Orientations du ministère de l'Énergie et
des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*

15 mars 2016

Compte tenu du peu de temps passé entre la convocation et notre présence ici aujourd'hui, nos commentaires prendront une forme un peu plus schématisée qu'un mémoire traditionnel et se feront, comme on dit souvent, en « points de forme ».

- 1 | Plusieurs intervenants dans les séances de consultation ont manifesté leur surprise de l'approche très sectorielle retenue pour un livre vert sur l'acceptabilité sociale. On parle de « l'acceptabilité sociale du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles » (MERN). On se serait attendu à une politique gouvernementale d'acceptabilité sociale qui aurait pu (du) s'inscrire dans la récente stratégie de développement durable où, à tout le moins, à l'intérieur du livre vert sur la réforme de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.
- 2 | Il existe par ailleurs des contradictions entre ce livre vert et celui du ministère de l'Environnement, du Développement durable et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), contradictions peu propices à favoriser l'acceptabilité des projets et à lever les confusions. Or, le livre vert du MDDELCC propose des processus simplifiés de consultation en amont des projets. On y dit notamment « *D'une part, l'initiateur de projet serait incité à consulter les citoyens avant d'entreprendre ses démarches d'autorisation auprès du Ministère [NDLR : le MDDELCC] et de faire état des résultats de cette consultation lors du dépôt de son avis de projet. D'autre part, tout citoyen, groupe ou organisation intéressé par un projet pourrait se prononcer sur les enjeux qui, à son avis, devraient être considérés dans l'étude d'impact. Il pourrait s'exprimer par voie électronique, par l'intermédiaire du registre d'évaluation environnementale, à l'étape où est diffusée la directive ministérielle, et ce, dans un délai prédéterminé. Les résultats de cette consultation devront être considérés dans l'étude d'impact de l'initiateur.* » Les projets de mines, d'énergie ou d'exploitation des ressources sont inclus dans cette approche. Nature Québec ne comprend pas comment cette contradiction évidente a pu passer le filtre des comités ministériels auxquels sont ordinairement soumis les projets de livre vert avant publication.

- 3 | Le MERN se perçoit lui-même comme un ministère promoteur, qui accompagne les promoteurs et facilite la réalisation de leurs projets. Il n’a pas la distance nécessaire pour administrer un processus de consultation publique neutre, indépendant et crédible sur lequel repose toute notion d’acceptabilité.
- 4 | La notion d’acceptabilité sociale est loin de faire l’unanimité. Le MERN le reconnaît. Il l’a d’ailleurs bonifiée après consultation en lui accolant son pendant, soit un processus de consultation « permettant la réalisation ou non d’un projet de développement ». Nature Québec lui a toujours préféré la notion plus simple d’acceptabilité à la suite d’un examen public participatif neutre et indépendant des projets. Les clés du succès pour décider de l’acceptabilité (environnementale, économique et sociale) d’un projet sont la transparence (ce qui exige une réforme de la *Loi d’accès à l’information*, totalement déficiente — voir les travaux de l’expert en ces questions M^e Jean Baril), la participation, l’équité et l’indépendance du processus d’examen. Le MERN se perçoit lui-même comme un ministère promoteur, qui accompagne les promoteurs de projets et facilite la réalisation de leurs projets. Il n’a pas la distance nécessaire pour administrer un processus de consultation publique neutre, indépendant et crédible, un processus sur lequel repose toute notion d’acceptabilité.
- 5 | Nature Québec appuie la définition d’acceptabilité proposée par la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine*, soit le « *Résultat d’un processus préalable, libre et éclairé par lequel les parties concernées conviennent ensemble des conditions à mettre en place pour qu’un projet, un programme ou une politique puisse être initié et s’intègre harmonieusement, à un moment donné, dans son milieu d’accueil.* » L’acceptabilité inclut le droit explicite de refuser un projet et implique notamment le respect des principes du développement durable, de la protection de l’environnement, des droits fondamentaux de la personne et des populations autochtones.
- 6 | Le livre vert propose de « *Renforcer au MERN l’analyse des retombées économiques, des répercussions sociales et des impacts environnementaux des projets de même que des résultats des approches participatives de consultation des communautés dans l’évaluation des projets, dans une perspective de développement durable, notamment par la mise en place d’une équipe de gestion des projets majeurs de même que d’un bureau indépendant d’analyse économique des projets.* » On ne peut qu’émettre d’importantes réserves sur cette dernière proposition. Nature Québec y voit un renforcement du côté promoteur du Ministère et un risque d’affaiblissement plutôt que renforcement du processus d’examen et d’évaluation environnementale actuel. Le MERN n’a jamais mis de l’avant son obligation fiduciaire de conserver les ressources naturelles sur le territoire québécois, que ces ressources soient renouvelables ou non. « *Quoique l’un des volets de la mission du MRNF porte sur la conservation des ressources, ce dernier ne s’est pas donné d’objectifs d’acquisition de connaissances en la matière* », notait le Vérificateur général dès 2009.¹
- 7 | Nature Québec recommande la mise en place d’un bureau indépendant d’analyse économique des grands projets (qui pourrait être sous la responsabilité du Vérificateur général). Que ce bureau soit

¹ Vérificateur général du Québec, 2009. *Interventions gouvernementales dans le secteur minier. Entité vérifiée : ministère des Ressources naturelles et de la Faune*. Rapport du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale pour l’année 2008-2009. Chapitre 2, p.2-4. [En ligne.] http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2008-2009-T2/fr_Rapport2008-2009-TII-Chap02.pdf

réellement indépendant et constitué d'économistes classiques, d'économistes écologistes, de fiscalistes et d'écofiscalistes. Il produirait des études publiques coûts-bénéfices pour la société permettant de juger de la rentabilité ou de la non-rentabilité des projets, incluant les subventions, le régime fiscal, le paiement des infrastructures et internalisant les revenus, mais aussi les coûts environnementaux et de pertes de ressources non renouvelables. Le vérificateur général fait cette recommandation au MERN sans résultat depuis des années, particulièrement dans le domaine minier. Dans son rapport 2012-2013, il écrivait : « *Le MRN n'a pas effectué d'analyse des principaux coûts et bénéfices liés à l'exploitation minière. Or, sans un tel exercice, il demeure impossible d'estimer les retombées nettes des activités minières pour la société québécoise* ». ²

- 8 | Les études produites par ce bureau indépendant serviraient d'avis dans l'analyse de la justification du projet que fait le BAPE lors de son processus d'examen.

- 9 | Le MDDELCC devrait demeurer le guichet unique pour les avis de projet et pour la gestion des processus de consultation afin d'éviter que chaque ministère improvise de son côté des processus de consultations sur les projets.

- 10 | Par ailleurs, le MERN devrait améliorer la transparence et la transmission d'informations à travers son cadre législatif et réglementaire. Par exemple, les municipalités et les gestionnaires de territoires devraient être informés préalablement à la confirmation de l'enregistrement d'un claim ou d'un titre minier de la demande faite par une entreprise d'exploration. Actuellement, ils en sont informés dans un délai de 60 jours APRÈS l'enregistrement du titre minier, alors que cet enregistrement se fait de façon automatique. On devrait aussi consulter avant l'émission de permis de recherche et d'exploration pétrolière et gazière.

- 11 | Nature Québec note par ailleurs positivement le désir du MERN de consulter le public en amont quant à ses outils de planification interne comme le *Plan d'affectation du territoire public*, un outil majeur d'aménagement du territoire.

- 12 | Le livre vert a permis une analyse intéressante et une certaine remise en question des pratiques internes du MERN en matière de transparence et de communication publique. Il existe cependant une culture de promotion des projets et d'exploitation des ressources qui n'est pas toujours compatible avec un examen public crédible menant à une véritable acceptabilité. C'est pourquoi la question d'acceptabilité sociale des grands projets ne devrait pas être sous la responsabilité du MERN.

- 13 | Les prochains points s'inscrivent davantage dans l'analyse de la réforme de la *Loi sur la qualité de l'environnement* que dans le cadre du présent livre vert. Le gouvernement devrait chercher à contrecarrer la tendance actuelle de la course aux certificats ou aux décrets d'autorisation par les promoteurs, et ce, avant même qu'ils aient obtenu du financement ou même conclu des ententes liées

² Vérificateur général du Québec, 2013. *Interventions gouvernementales dans le secteur minier. Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources. Ministère des Ressources naturelles. Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013. Rapport du commissaire au développement durable. Chapitre 7, p. 3. [En ligne.] http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2012-2013-CDD/fr_Rapport2012-2013-CDD-Chap07.pdf*

à l'achat de leur future production. Cela conduit à des déchirements et à des psychodrames inutiles au sein des communautés, alors que les projets ne réunissent pas les conditions minimales à leur réalisation. On n'a qu'à penser au projet Rabaska d'importation de gaz naturel. L'entreprise n'avait aucune entente d'approvisionnement et le projet ne s'est jamais réalisé. Mais il a créé des stress bien réels dans la communauté, parmi les personnes qui devaient être déplacées par le projet. Que dire du projet Mines Arnaud ? Le MERN et le gouvernement répétaient sur toutes les tribunes qu'il y avait une entente ferme de la firme Yara international pour acheter toute la production de la future mine. Or cette entente était partielle et conditionnelle et l'acheteur s'est retiré sans compensation. L'État, partenaire du projet, a adopté un décret autorisant le projet malgré l'avis défavorable du BAPE. Ce n'est pas de cette manière qu'on favorise l'acceptabilité des projets. Et lorsque celle-ci n'est définitivement pas au rendez-vous, comme dans le cas de l'uranium ou des gaz de schiste, la situation est laissée dans le flou et aucune conclusion n'est émise en termes de décision gouvernementale.

- 14 | En terminant, Nature Québec rappelle que toute démarche d'acceptabilité doit intégrer la protection de l'environnement, des écosystèmes et de la biodiversité. Un projet jugé inacceptable sur le plan environnemental après un processus d'information et d'analyse juste, transparent et indépendant, ne peut pas être jugé acceptable uniquement sur la base de paramètres économiques. On l'a vu dans le cas du terminal pétrolier de Cacouna. Et on devra appliquer la même logique pour la stratégie maritime. Les solutions potentiellement moins dommageables pour l'environnement doivent aussi être prises en compte dans la décision. De même, l'analyse doit porter sur les impacts sociaux et environnementaux à court, moyen et surtout à long terme. D'ailleurs, la *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît, depuis 2006, que : « *Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité* ».³

³ Charte des droits et libertés de la personne, article 46.1 [En ligne.]
www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.HTM