

L'acceptabilité sociale des projets miniers.
*Commentaires dans le cadre des travaux du chantier sur l'acceptabilité
sociale*

Par

Michel Jébrak, professeur et cotitulaire de la Chaire,

Kristina Maud Bergeron, professionnelle de recherche,

Suzanne Durand, professeure et cotitulaire de la Chaire

et

Joanie Caron, professionnelle de recherche

10 juin 2015

1 Contexte

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles a lancé, en novembre 2014, un chantier sur l'acceptabilité sociale des projets liés à l'exploitation des ressources naturelles. Par cette démarche, il espère moderniser les outils et les processus de son ministère afin de mieux concilier les usages et de favoriser l'intégration harmonieuse des projets au sein des collectivités susceptibles de les accueillir. À ce stade de la démarche de consultation, le MERN cherche à identifier des orientations qui lui permettront de développer des outils et processus en adéquation avec les besoins et les aspirations des Québécoises et Québécois.

Dans le monde minier québécois, les conflits des dernières années reflètent un déficit des régulations minières formelles : les lois n'ont pas suffisamment pris en compte les revendications locales et la volonté de plus en plus claire des communautés de mieux maîtriser leur développement. Il a fallu inventer des démarches d'entreprise pour tenter de répondre aux conflits. Un mode de régulation informel est apparu autour des industries extractives afin de « gérer » les situations potentiellement conflictuelles, par l'entremise des Ententes sur les répercussions et les avantages avec les communautés autochtones, et par des aides ponctuelles au développement économique et social des communautés non autochtones (appui aux infrastructures, aux équipes sportives, programme de formation, etc.). Si les conflits se cristallisent lors des processus formels d'attribution des permis et certificats d'autorisation, ils prennent naissance bien avant, du fait de pratiques déficientes de la part du promoteur minier sur le terrain dans ses relations avec les résidents, les autorités ou les citoyens, ou du fait que plusieurs citoyens ont l'impression de ne pouvoir décider du mode de développement de leur communauté. S'ajoutent aussi des inquiétudes par rapport au respect de l'environnement, à la taille des exploitations, aux impacts sur les infrastructures existantes.

2 La chaire en entrepreneuriat minier UQAT-UQAM

Active depuis 2011, la Chaire en entrepreneuriat minier est née d'une collaboration étroite entre l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et l'Université du Québec à Montréal. Dans une perspective de développement durable, la Chaire a pour objectif l'innovation entrepreneuriale en matière de gestion des ressources humaines, financières et minérales. Elle est principalement financée par le Fonds du Patrimoine minier du Gouvernement du Québec, par les Fonds subventionnaires de recherche québécois et canadiens et par des partenariats avec l'industrie et les collectivités locales.

Ses champs de recherche visent l'ensemble des processus qui jalonnent l'exploration et l'exploitation minière. À ce titre, ses travaux portent tant sur les types de gouvernance, l'analyse des relations avec les communautés que sur le rôle de la mondialisation et l'impact des innovations en recherche géologique qui participent à la réussite des entreprises québécoises. La Chaire propose un regard scientifique transdisciplinaire sur les facteurs

technologiques et socioéconomiques qui favorisent le succès et l'évolution de l'industrie minière au Québec.

Fort de son potentiel minéral, le Québec dispose maintenant de multiples structures gouvernementales qui en gèrent le développement. La Chaire soutient ces efforts en analysant et en répertoriant les meilleures pratiques en ce qui a trait à la gestion propre au secteur minier. En conséquence, d'une part, la Chaire contribue directement à la reconnaissance, voire à l'émergence, d'entrepreneurs québécois qui sont outillés pour agir de manière plus efficace et plus responsable sur le terrain. D'autre part, en intégrant ces meilleures pratiques à l'enseignement, la Chaire offre une formation plus complète tant aux géologues qu'aux futurs entrepreneurs et gestionnaires qui se dirigent vers le secteur des mines. La Chaire développe également des projets inédits tels qu'un répertoire de l'innovation dans le domaine minier, ou qui portent sur la gouvernance des entreprises d'exploration minière et l'historique de l'industrie minière au Québec. La Chaire a notamment réalisé une recherche sur le risque social des projets miniers avec le soutien financier du Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance de l'Autorité des marchés financiers. Cette recherche interdisciplinaire a permis d'établir les critères d'intérêt majeur dans la construction sociale d'un projet minier et de développer un outil d'autoévaluation accessible à toutes les parties prenantes. La Chaire est également impliquée dans l'élaboration d'une norme de certification en développement durable pour l'exploration minière au Québec. Ce projet donne lieu à la mise sur pied d'un groupe de travail dont la composition est équilibrée en termes de parties prenantes impliquées dans l'exploration minière et de parties prenantes potentiellement affectées par les projets d'exploration. Au sein de ce comité, une approche du dialogue est expérimentée afin de favoriser une compréhension commune des enjeux de l'acceptabilité sociale des projets, de jeter les bases de relations harmonieuses entre ces parties prenantes, et ce, dans l'intérêt collectif.

3 Questions du document de réflexion

En considérant principalement le domaine minier, nous tenterons de répondre à quelques-unes des questions posées dans le document de réflexion. Un grand nombre de discussions relatives aux questions générales sont présentées dans un ouvrage intitulé « L'enjeu des ressources minérales », par M. Jébrak, en cours de parution chez Dunod éditeur.

3.1 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)?

Il importe que la stratégie gouvernementale soit lisible par tous les acteurs. Il existe dans plusieurs pays une grande atomisation des centres de décision (Argentine, Maroc par exemple) qui nuit fortement aux conditions de l'investissement et du développement. Les compétences et les moyens sont rares. Il importe donc que les rôles des acteurs nationaux, régionaux et locaux soient bien définis, et connus de tous, afin de faciliter l'accès à l'information ainsi que

les nombreuses démarches d'acquisition de droits et d'obtention de certificats d'autorisation, essentiels aux différentes étapes de développement d'un projet minier.

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?

Dans une démarche de développement d'un projet minier, il existe toujours une asymétrie initiale dans les connaissances dont disposent les acteurs :

- L'entreprise a un projet dont elle ne dévoile qu'une partie pour des raisons stratégiques et commerciales légitimes ;
- L'État devrait connaître une partie du projet et dispose normalement de l'expertise pour comprendre les enjeux de l'entreprise, ses faiblesses et ses forces ; la réglementation actuelle est cependant déficiente puisque le titulaire d'un droit minier d'exploration n'a pas à dévoiler la nature des produits recherchés ;
- La communauté ne dispose généralement ni de l'expérience, ni de l'expertise nécessaire pour devenir un interlocuteur efficace et pleinement reconnu comme tel. De plus, et sauf exception, elle ne dispose pas toujours des structures d'appropriation et des moyens financiers pour améliorer sa situation.

La plupart des difficultés résultent de cette asymétrie et de l'absence de stratégie concertée pour partager et comprendre les informations qui deviennent disponibles au fur et à mesure du développement du projet. L'acceptabilité est pour partie fonction de la qualité des relations entre les partenaires et de leur capacité d'adaptation (Bergeron et al., 2015).

L'État devrait donc mettre en place une régulation lui permettant (1) de mieux connaître les projets en cours, dès la prise de claim, et (2) d'appuyer la communauté pour mieux appréhender la démarche minière. Les collectivités locales ont besoin d'être soutenues par le MERN, en particulier sur le plan technique. Les promoteurs des projets doivent avoir un interlocuteur gouvernemental clair, accueillant, comprenant leurs enjeux. Mais le MERN est redevable à la population en général quant à sa gestion du territoire et particulièrement des ressources minérales qui s'y trouvent. Le Ministère doit donc être capable d'offrir des services et des orientations aux différentes parties prenantes du secteur minier.

On pourrait par exemple suggérer la mise en place d'une structure mines-environnement, paritaire, en vue d'appuyer les communautés dans leur dialogue avec les entreprises, ou une structure interministérielle pilotée par le MERN qui en comprend le mieux les enjeux. Des agents d'information et de formation rattachés au MERN ou à la structure interministérielle pourraient être à la disponibilité des élus, mais aussi d'autres parties prenantes de la communauté touchée par le projet.

Les moyens pourraient venir soit d'un investissement direct de l'entreprise, soit (et mieux) d'un financement gouvernemental issu de la perception d'une taxe lors du renouvellement d'une propriété minière à un stade d'exploration avancée.

Du fait que 99 projets initiaux sur 100 sont abandonnés en cours d'exploration, il serait raisonnable que cette régulation ne s'applique qu'aux projets en phase de pré faisabilité, et pas avant. On risquerait en effet d'aboutir à un découragement des communautés face à de multiples tentatives avortées.

3.2 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 est une composante de l'État. Il doit donc tenir compte de tous les acteurs interpellés. Il ne peut apparaître comme un lobby pro-mines sans complètement perdre sa crédibilité auprès de la population. Le devoir de protection du public et des intérêts du public doit être mis de l'avant par le MERN.

Le développement des problématiques sociales autour des mines est une opportunité remarquable pour le MERN de développer une expertise spécialisée dans les disciplines des sciences sociales et humaines, expertise qui est peu développée actuellement au Québec. Le MERN a investi depuis quatre ans dans la Chaire en entrepreneuriat minier UQAT-UQÀM dont les compétences devraient être utilisées pour construire ce nouveau volet. Il lui faudra en outre mieux composer avec le ministère du Développement Durable de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques (MDDELCC). Il serait alors à même de répondre de manière équilibrée aux différents acteurs en présence, en tenant compte des aspects techniques (MERN), environnementaux (MDDELCC) et sociaux (MERN + autres ministères).

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?

L'une des difficultés particulières du domaine minier est que les projets se construisent souvent en même temps que le dialogue. À un stade précoce d'exploration, une entreprise ne sait pas encore si le projet aboutira : les chances de succès sont de 1 sur 100 ! Et non seulement on ne sait pas s'il y aura effectivement une mine, mais on ne peut pas non plus définir quelle mine, avec quels impacts ! La communauté peut difficilement donner son consentement « préalable, libre et informé » au projet puisque ni elle, ni l'entreprise, ne connaissent le résultat final de l'exploration.

De plus, le temps de l'acceptabilité s'écoule différemment selon les acteurs et influence très largement l'existence même du projet :

- Pour les entreprises, les budgets sont généralement annuels. Plus l'entreprise est petite, et plus sa dynamique est rapide : elle ne dispose donc pas des capacités économiques pour attendre des décisions sur une durée trop longue. Elle peut donc abandonner le projet très rapidement ;

- Pour les communautés, l'atteinte d'un consensus passe par une structuration de la communauté concernée, une compréhension du projet et de ses porteurs et une prise de décision. Si les communautés sont de plus en plus efficaces dans ce domaine, le monde minier reste cependant très technique et exige une expertise multidisciplinaire (géologique, juridique, économique...) pas toujours accessible. De plus, les cultures des Premières Nations mettent souvent de l'avant une appréciation différente du temps, en particulier des temps longs ;
- Pour l'État, la régulation se fait souvent à un rythme assez lent, retardé par la pénurie des moyens, la complexité des prises de décisions, les délais légaux.

Deux exemples internationaux peuvent illustrer ce concept : en France, une prise de permis demande presque deux ans de travail de préparation pour l'entreprise et de décision pour les autorités de tutelle. Il n'y a donc presque pas d'activité minière dans ce pays. En Australie, la loi Mabo (*Native title act*, 1993) entraîne une consultation quasi-automatique des Premières Nations pour une prise de droit, et donc des délais de plusieurs mois. Cela n'a pas empêché le développement minier, mais les gouvernements provinciaux doivent redoubler d'effort pour attirer les entreprises, qui se sont souvent adaptées à ces procédures.

On sait que les consultations avec les communautés doivent avoir lieu suffisamment tôt pour qu'elles puissent influencer la planification et les paramètres du projet minier, afin que ce dernier soit le plus respectueux possible des milieux de vie (vie faunique, floristique et humaine) et des lieux de mémoire et de traditions (lieux symboliques et patrimoniaux). Il est donc absolument indispensable que l'État adapte ses mécanismes afin de respecter les contraintes temporelles des différents acteurs. L'équilibre sera difficile à atteindre et reflétera structurellement les choix nationaux. Mais il faut que les délais soient clairs pour tous les partenaires.

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

D'une part, les projets miniers sont de taille, d'ampleur et génèrent des impacts extrêmement différents. Il est donc difficile d'avoir un modèle unique ; il faut une graduation. D'autre part, la notion de communauté d'accueil doit être bien réfléchie. Dans le cas d'un projet minier :

- D'une manière réduite, les parties prenantes du projet sont les acteurs situés directement sur le site : les communautés locales, l'entreprise, les autorités administratives et politiques locales. C'est le choix du BAPE dans la plupart des projets miniers, en particulier lors de la controverse de Malartic. Ce choix met l'accent sur les effets économiques, sociaux et environnementaux locaux. Cette approche peut être perçue comme un outil pour faire accepter un projet : on informe mieux, on fait comprendre les enjeux, on adapte le projet à la marge. C'est un dialogue entre l'entreprise et sa communauté d'accueil...

- D'une manière large, les parties prenantes d'un projet minier sont l'ensemble de la communauté nationale : outre les acteurs locaux, on devrait y ajouter les ONG de tout type, régionales et nationales, les décideurs économiques et sociaux, le gouvernement du Québec, voire du Canada, tous les ministères concernés. Un projet minier exploite une ressource qui appartient à la nation, et cette approche considère que l'entreprise ne paye qu'une location. La communauté nationale dans son ensemble à laquelle l'entreprise payera une rente est alors toute entière concernée. Le développement minier dépasse alors les objectifs d'une entreprise minière ; il nécessite une régulation politique, économique et sociale. C'est parfois ce que fait le BAPE qui accepte de recevoir alors des mémoires à caractère plus global, voire idéologique (projet Renard, BAPE générique sur l'uranium). On aborde alors le « pourquoi » du projet et sa plus-value économique et sociale (Gendron, 2004), ce qui revient à ouvrir le processus de décision, en le rendant plus participatif, pouvant aller jusqu'à retirer aux élus le monopole démocratique (mais pas nécessairement le monopole de la décision).

Il existe un grand nombre de manières de définir les parties prenantes, dont la Norme ISO 26000 (2010), ou l'approche de Mitchell et al. (1997). Dans ce cas, on considère que trois facteurs définissent une partie prenante : le pouvoir sur le projet (économique, d'influence, de régulation), la légitimité (démocratique ?) et l'urgence (importance perçue par la partie prenante de sa demande).

Il paraît essentiel que des balises claires soient établies concernant la définition de la communauté d'accueil et donc de la reconnaissance des parties prenantes. Les questions posées peuvent en effet devenir fondamentales, et ne pas trouver de réponse définitive. L'exploitation des ressources naturelles peut en effet être perçue comme une approche locale, ou comme un enjeu national. Où se situe le niveau de gouvernance ? Comment appliquer le principe de subsidiarité ?

On pourrait par exemple suggérer deux niveaux d'implication : des parties prenantes principales, possédant tous les facteurs, qui devraient non seulement être consultés, mais être partie prenante du projet tout au long de son évolution ; et des parties prenantes secondaires, possédant certains facteurs, qui devraient être consultées à certaines étapes du projet.

3.3 Prise en compte des répercussions sociales, environnementales et économiques des projets à l'échelle nationale, régionale et locale

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?

Il existe deux échelles dans cette analyse, locale et globale. On ne peut pas faire l'une sans l'autre du fait de la nature même de l'industrie minière, à la fois locale dans son extraction et globale sans ses marchés et ses effets économiques. L'approche trans-scalaire est une nécessité et repose donc sur des outils environnementaux, économiques et sociaux pour rester dans une

approche de développement durable. On retrouve donc la nécessité d'une approche interministérielle où le MERN devrait être le pilote et les autres ministères, en particulier Finances et DDELCC, des collaborateurs.

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

Voir ci-dessus

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?

Des processus participatifs, incluant toutes les parties prenantes gouvernementales, environnementales, citoyennes et de l'industrie minière, dans l'élaboration et l'approbation des Plans d'affectation du territoire public (PATP), des Plans régionaux de développement (PRD) et des Plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT) assureraient la cohérence entre les différents paliers de gouvernement tout en représentant un facteur d'acceptabilité sociale. Ces travaux tireraient avantage d' :

- Une meilleure évaluation et gestion des retombées
- Une plus nette affirmation des priorités nationales
- Une meilleure formation des élu-e-s

3.4 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.)?

Les montants des bénéfices redistribués dans le domaine minier restent fort mal connus, y compris par les compagnies elles-mêmes. Aucune loi n'oblige de tenir une telle comptabilité. Les principes à retenir devraient être les suivants :

- Les populations concernées doivent avoir la capacité de choisir les bénéfices qu'elles priorisent, ce qui veut dire qu'elles doivent avoir les moyens de comprendre les possibilités, de les mettre en perspective à court et à long terme, et de décider de manière démocratique, de préférence sur la base de structure existante et crédible.
- Il est donc nécessaire que ce processus soit encadré par le gouvernement afin d'éviter les dérapages (compromission, corruption, vue à court terme, idéologie...)
- Il faut une grande transparence des processus, tant du point de vue de l'entreprise, qui doit établir une comptabilité et un reporting social, que du point de vue des communautés, qui doivent être en mesure d'identifier les activités économiques et sociales que pourront se prolonger, ou non, lorsque l'activité minière cessera.

- Le mode de partage des bénéfices doit viser la compensation des externalités négatives des projets miniers subies localement ou régionalement et permettre de préparer l'avenir de la localité et de la région.

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)?

Une partie des redevances minières devrait retourner aux communautés locales directement affectées par l'activité d'une mine donnée. Dans le domaine de l'énergie, les montants sont de l'ordre de 5%. La loi brésilienne prévoit aussi 5% de retour sur les communautés locales. Ces montants devront servir à la diversification économique, afin de prévenir les effets de la baisse des cours des métaux et de la fermeture, prévue ou non, de la mine. Les capacités des structures municipales et les impacts cumulatifs doivent être pris en compte lorsque viendra le moment de décider comment ce montant sera géré. Les structures des MRC seraient peut-être plus judicieuses que des structures régionales. Des structures de fiducies, à moyen et long terme, des mécanismes de gouvernance des fonds et des formations pour les élu-e-s devraient être mis en place. La participation des citoyens aux délibérations est une condition *sine qua non* de ce type de démarche.

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?

Voir 3.2 Q3.