



CONSULTATIONS CONCERNANT LE CHANTIER SUR L'ACCEPTABILITE SOCIALE

MINISTERE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

MEMOIRE DE
L'ASSOCIATION DE L'EXPLORATION MINIERE DU QUEBEC
(AEMQ)

JUIN 2015

CHANTIER SUR L'ACCEPTABILITE SOCIALE
MEMOIRE DE
ASSOCIATION DE L'EXPLORATION MINIERE DU QUEBEC (AEMQ)

JUIN 2015

§§§

I. AVANT-PROPOS

L'enjeu de l'acceptabilité sociale au Québec demeure un défi pour le secteur du développement minier puisque cet enjeu est vu de façon homogène et sans discernement du secteur d'activité de la part de nombreux segments de notre société. Cette perspective *mur-à-mur* rend l'arbitrage des différends qui surviennent dans les cas de toute initiative de développement économique, particulièrement hardi, émotivement chargé et débouche trop souvent en confrontation idéologique plutôt qu'en analyse objective.

Ainsi, peu importe le projet de développement discuté, qu'il s'agisse d'un projet immobilier, d'une ligne de transport d'énergie ou d'exploration minière, le débat sur les risques et bénéfices prend un virage où il devient rapidement impossible de réaliser un examen méthodique, éclairé et fondé sur les faits. Le déficit de connaissances des populations de proximité à ces initiatives est tel qu'il en résulte des exercices de manipulation de l'opinion au nom de la citoyenneté démocratique.

L'exploration uranifère, la certification forestière FSC, le développement de nos ressources énergétiques, les compteurs intelligents d'Hydro-Québec, les audiences du BAPE sur le projet d'exploitation d'apatite à Sept-Îles, ne sont que quelques exemples qui illustrent combien il est facile au Québec de nuire à l'émergence d'un débat éclairé causé par de la dissémination des faits.

Dans ces circonstances, lorsque notre Association voit le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles lancer un grand chantier sur *l'acceptabilité sociale des projets liés à l'exploitation des ressources naturelles*, nous trouvons à la fois matière à nous réjouir et à nous inquiéter.

Le Québec n'en est pas à ses premiers essais visant à développer des mécanismes de *conciliation des usages sur le territoire*. L'AEMQ salue cette initiative lancée par le MERN. Elle s'engage à prêter tout son concours afin d'assurer, non seulement le succès de la réflexion, mais pour que celle-ci puisse déboucher sur une approche d'État de la mise en valeur responsable de nos ressources naturelles dont l'acceptabilité sociale n'est qu'une composante.

Dans ce contexte, l'AEMQ souhaite offrir au gouvernement du Québec et au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, monsieur Pierre Arcand, les fruits d'une réflexion continue, de depuis plusieurs années, sur l'enjeu de l'acceptabilité sociale au Québec.

2. LES LIMITES DE LA DÉMARCHE DE RÉFLEXION PROPOSÉE PAR LE MERN

- De notre perspective, le développement de nos ressources naturelles, et plus particulièrement de nos ressources minérales, ne peut être le seul apanage du MERN.
- Bien que le ministère pilote la mission de l'État en cette matière, nous croyons que le développement de la ressource minérale au Québec, de par ses caractéristiques particulières (son cycle de développement et de vie de ses projets, sa portée internationale, ses retombées économiques pour toute la collectivité, son impact social et environnemental), interpelle un ensemble beaucoup plus large d'intervenants du gouvernement (Développement durable, Affaires municipales, Affaires autochtones, Développement économique, etc.) qui doivent agir de façon concertée.
- Plusieurs des enjeux soulevés au cours des dernières années relativement au développement minier au Québec (impact environnemental, investissements étrangers, implication de multiples cadres juridiques, redevances, etc..) ont ainsi mobilisé de nombreuses autres parties prenantes de l'État. En de maintes occasions, les gestionnaires publics du secteur minier n'ont pu agir de manière concertée avec ces autres parties, ni manifester un soutien minimal à l'égard de sa clientèle naturelle représentée par la filière minérale. À un tel point, que non seulement le segment de l'exploration, mais l'ensemble de l'industrie a manifesté l'intérêt de voir l'État accorder au secteur une attention distinctive et particulière.
- Rappelons que la responsabilité de la gestion des ressources naturelles au Québec est un pouvoir fiduciaire qui tient sa source dans la Constitution canadienne. Bien que l'État du Québec ait toute la flexibilité afin de se donner tous les outils nécessaires pour développer ses ressources au plus grand bénéfice de tous les Québécois, nous avons vu et sommes toujours confrontés à des efforts de la part de certains administrateurs publics, au nom du *principe de subsidiarité*, qui cherche à transférer, à des *entités subordonnées*, des pouvoirs relatifs à la gestion du développement de nos ressources minérales.
- Les enjeux que soulève le développement de nos ressources minérales dépassent la capacité de ces *entités* et même celle des administrateurs publics, à maîtriser l'ensemble des facettes du développement minier au Québec et à assurer le développement harmonieux et responsable de ces ressources, et ce, au bénéfice de tous. C'est pourquoi l'État a un devoir de *suppléance* à l'égard de nos ressources naturelles et plus particulièrement, vis-à-vis le développement de la ressource minérale. Il doit demeurer le seul décideur de ce développement et surtout, ne pas le subjuguer au pouvoir des autres acteurs sur le territoire.
- C'est pourquoi l'AEMQ plaide, depuis des années auprès des gouvernements qui se succèdent à Québec, que cette approche est néfaste pour le développement de nos ressources minérales. Le pouvoir politique doit statuer clairement et sans équivoque que cette voie est non avenue et que c'est l'État qui aura toujours le dernier mot sur ces

enjeux. L'AEMQ demande également que le gouvernement assure davantage de cohérence en cette matière.

- C'est également pourquoi nous jugeons que cette initiative de réflexion devrait être élargie, conduite et étendue en concertation avec les autres principales parties pertinentes de l'État.

3. LA NATURE DISTINCTIVE DE L'EXPLORATION MINIERE

- En matière d'impact sur le sol, d'harmonisation des usages et de nuisances générées à l'égard des populations de proximité, nous observons depuis plusieurs années une désagréable tendance à vouloir traduire les enjeux entourant l'exploration minière avec le même prisme utilisé pour analyser ceux rattachés, par exemple, à l'agriculture, la forêt ou le développement hydroélectrique.
- L'impact sur l'occupation du sol par les activités d'exploration minérale sur le territoire public (et même privé) est sans conteste nul. Cet impact venant de l'exploitation minière cumule une valeur totale sur l'ensemble du territoire du Québec de 90km², soit moins de 0.003%.
- Les nuisances à l'égard des populations de proximité, lorsqu'il y en a, sont réelles, mais ne sont pas généralement plus « inconfortables » que d'autres activités pourtant vénérées, acceptées ou tolérées au sein de notre société. Pensons au bruit, à la poussière et aux odeurs d'activités agricoles, ou aux mêmes nuisances associées à de nombreuses activités industrielles de toute nature.
- Une partie de l'opinion publique, amplement générée au cours des dernières années par des groupes environnementalistes idéologiques et militants, s'opposant au développement industriel de toute nature, fut très efficace à créer au sein de la population une psychose où une forte majorité de Québécois demandent aujourd'hui des emplois payants, des investissements de longue durée et de l'activité économique durable... Mais *pas dans ma cour* !
- L'AEMQ préconise depuis de nombreuses années, le développement responsable de nos ressources naturelles et plus précisément nos ressources minérales. Nous sommes convaincus que ce développement responsable exige un équilibre entre les dimensions sociale, environnementale et économique, le fondement même de tout développement durable. Un des outils indispensables dans toute démarche de cette nature requiert que les populations de proximité, celles qui ont un parti pris pertinent et immédiat dans la réalisation ou pas de l'initiative de développement, soient bien informées et qu'elles puissent s'exprimer sur leurs préoccupations. C'est à notre avis le fondement même du concept d'acceptabilité sociale.
- L'AEMQ croit qu'il appartient à l'État de prendre le relais sur l'exécution du processus. L'État doit jouer le rôle d'arbitre crédible, dépourvu de parti pris et d'idéologie, capable d'exposer aux collectivités les arbitrages qui s'imposent entre le bien-être de la communauté locale et celui de l'ensemble de toute la collectivité québécoise. L'État doit

également mettre de l'avant les conditions d'exécution du projet, conditions qui représenteront ce qui sera acceptable pour toutes les parties pertinentes.

- L'État doit également jouer un rôle plus actif à communiquer aux communautés locales et à leurs représentants, la nature distinctive de l'industrie minière et particulièrement l'exploration minérale. Il doit exposer en quoi les instruments de gestion des utilisations du sol ne peuvent s'appliquer sans adaptation au contexte particulier de notre industrie.
- Nous ajoutons ici les facettes distinctives de l'exploration minérale et de l'exploitation minière.

3.1. FONCTIONNEMENT DE LA FILIÈRE

L'AEMQ souhaite illustrer dans cette section les phases et cycles de temps impartis au développement d'un projet de mise en valeur d'un gisement. Les textes et graphiques sont tirés et adaptés de l'étude « *Les redevances minières au Québec*, Secor, KPMG et FMC 2012 ».

LES DÉCISIONS D'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR MINIER

L'industrie minière se présente sous la forme d'une série de projets d'investissement échelonnés selon les phases de développement d'une mine. Ce chapitre présente donc les modèles analytiques que les sociétés minières utilisent pour déterminer s'il y a lieu ou non d'investir dans un projet minier et ses différentes étapes. Il permet, par la suite, de comprendre le rôle que jouent les redevances dans ce cadre décisionnel.

On peut décomposer un projet minier en six différentes phases principales de réalisation :

- Identification d'un territoire propice à la découverte de zones minéralisées viables économiquement;
- L'exploration de ce territoire dans l'éventualité de la découverte d'un gisement ayant une valeur économique;
- L'évaluation du gisement minier et la conduite des études de faisabilité qui permettront de poursuivre la recherche de financement nécessaire au développement de projet;
- Le « développement » de la mine, soit la construction du complexe d'exploitation et des infrastructures afférentes;
- La période de production, qui inclut souvent de nouveaux investissements afin d'augmenter la production ou de prolonger la durée de vie de la mine;
- La réhabilitation ou restauration du site à la suite de sa fermeture (étape non incluse dans la figure suivante).
- Chacune de ces phases diverge par sa durée, les montants investis et les risques qui y sont associés.

LA PHASE D'EXPLORATION

La phase d'exploration est la plus risquée de l'activité minière. À cette phase du développement, nous retrouvons davantage de sociétés d'exploration qui dominent ce segment d'activités par leur nombre. Les deux premières étapes menant à la découverte de gisements exploitables et à leur caractérisation.

Il s'agit de phases où les investissements, bien que relativement modestes en comparaison avec ceux requis pour construire un complexe minier, sont hautement risqués. Ces entreprises d'exploration se financent essentiellement sur le marché boursier, où leurs titres sont considérés comme de nature spéculative, ou en établissant des ententes de participation avec des sociétés minières de taille plus importante.

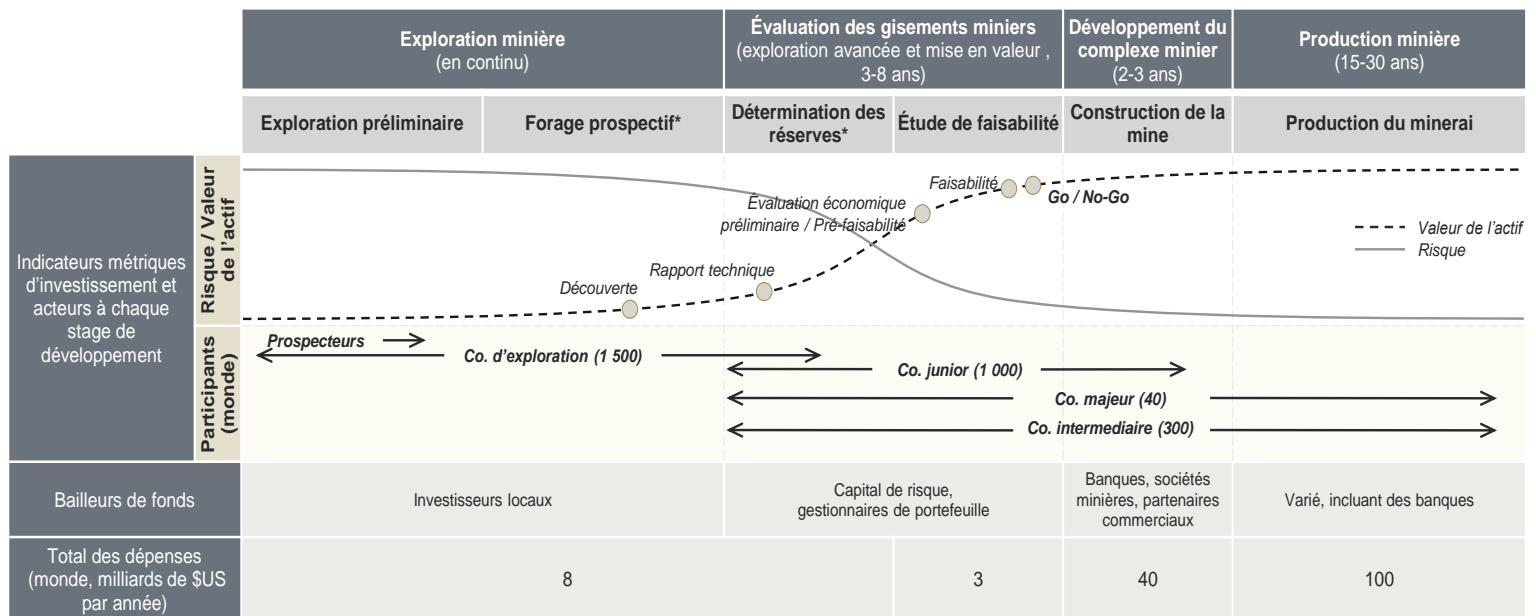


FIGURE 1 : DESCRIPTION DES PRINCIPALES PHASES D'UN PROJET MINIER (2011)

* Approximativement 1/150 à 1/1000 des évaluations de gisements atteindront l'étape de construction. Sources : Ressources naturelles Canada, Association minière du Québec, Aspermont, SECOR
Sources : Ressources naturelles Canada, Association minière du Québec, Aspermont, SECOR

Au Québec, les sociétés d'exploration ont représenté entre 2005 et 2013(e) près de 68 % des dépenses en exploration et en évaluation de gisements. Les sociétés minières intégrées ont investi le 32 % résiduel, bien qu'une partie importante de ce montant fût également dépensée dans le cadre d'ententes avec des sociétés d'exploration. *

Le financement de ces activités se fait selon un mode similaire à celui du capital de risque, à la différence que les fonds sont généralement levés sur des bourses spécialisées tel le *TSX Venture*. Rappelons que les activités d'exploration demeurent toujours des initiatives financièrement très risquées. Il faudra découvrir pas moins de 5000 indices minéraux pour trouver un projet qui

présente des signes de viabilité et un potentiel de succès économique. Cette pratique exige, sur une base continue, des niveaux élevés d'investissement.

Le principal risque associé à cette première phase est la faible probabilité de découverte d'un gisement qui pourra, par la suite, être transformé en mine. Par contre, grâce à des décennies d'efforts, nous avons pu observer au cours des dernières années, l'émergence de PME d'exploration se transformant en sociétés intermédiaires d'exploitation, telles que Osisko, Aurizon, Consolidated Thompson et bien d'autres.

- Ainsi la durée et l'étendue de nos cycles de développement, la méconnaissance du potentiel, les exigences de découvrir et de prouver ce potentiel, l'importance du cadre réglementaire qui gouverne déjà le secteur, tous des facteurs qui doivent être bien communiqués aux populations de proximité et pris en compte dans le débat de l'acceptabilité.
- Ces caractéristiques doivent aussi être prises en compte dans les conditions particulières de réalisation, qui formeront le contrat social entre les opérateurs et la collectivité de proximité, et dans le cadre réglementaire que l'État mettra de l'avant dans ses orientations en matière d'aménagement visant à harmoniser toutes les utilisations entre-elles.

4. UNE DÉMARCHE À PORTÉE ÉLARGIE

- Tel qu'indiqué précédemment, l'AEMQ loue l'initiative du MERN à *vouloir moderniser ses outils et ses pratiques afin de favoriser une meilleure conciliation des usages* et nous appuyons le Ministère dans cet effort.
- Dans ce contexte, puisque la majorité des efforts de développement de nos ressources porte sur des terres publiques, nous sommes conscients que la résultante de cette démarche aura une portée et une influence auprès de tous les autres intervenants et parties prenantes de la filière.
- C'est pourquoi l'utilisation et le choix des concepts-clés doivent aussi faire partie du processus de consultation et non l'influencer au départ. L'AEMQ souhaite que le ministère soumette également des choix quant aux concepts retenus afin de faire émerger une plateforme commune de définition et de langage. À titre d'exemple :

- Sur le concept même d'acceptabilité sociale :

Nous constatons d'entrée de jeu qu'une définition résultant des travaux de Caron-Malenfant et Conraud (2009) est favorisée. Il aurait été plus complet de faire également référence à ceux de Beck qui incorpore aussi toute la notion d'arbitrage du risque que l'on évacue trop de nos débats. Le chantier réalisé en 2012 sur ces questions, par le Conseil Patronal de l'Environnement du Québec, aurait pu également servir de point de départ au MERN, plutôt que d'engager de nouveaux efforts et des ressources à reprendre le débat.

Le MERN aurait plutôt gagné à développer un document de consultation à partir des travaux de nombreux experts publiés au cours de la dernière décennie qui aurait bénéficié à cette réflexion. Malheureusement, l'approche choisie risque de générer un kaléidoscope d'opinions qui ne fera que reporter le progrès sur ce débat au prix d'une érosion continue de la réputation du Québec sur la scène internationale. Un passé récent nous a démontré que le concept d'acceptabilité sociale, dans la croyance populaire, signifie que tous les citoyens interpellés doivent approuver le projet, ce qui est techniquement impossible.

- Sur la notion d'harmonisation des usages :

L'AEMQ demeure particulièrement sensible à cet aspect du débat. Notre expérience se fonde sur les 4 derniers projets de loi visant à modifier la LSM (79, 14, 43, 70) depuis 2010. Cette notion d'harmonisation fut utilisée pour signifier comment limiter les nuisances générées par les activités de notre industrie afin de ne pas « perturber » les autres usagers du territoire, mettant ainsi le fardeau sur les explorateurs et opérateurs en relation avec ces autres usagers. Il serait pertinent d'établir une compréhension éclairée du concept qui se fonde sur l'arbitrage de l'ensemble des utilisations et non seulement à sens unique comme nous avons constaté par le passé et que nous le constatons toujours dans la législation, la réglementation et le projet d'orientations en matière d'aménagement.

Ce biais est particulièrement présent dans le texte de mise en contexte sur le thème #3 au sujet de la prise en compte des répercussions (p.14). Ainsi, la phrase d'introduction « *Sur le territoire, les activités issues des projets **doivent pouvoir cohabiter** avec les utilisations et les activités courantes et futures* ».

L'approche de mettre le fardeau sur l'activité économique et industrielle, par exemple l'exploration d'un potentiel minier, versus la quiétude des chasseurs-cueilleurs, est un biais inacceptable qui prime toujours dans l'esprit de nombreux décideurs au sein de l'administration publique, du leadership politique et au sein des communautés locales.

5. CONCLUSION : PRINCIPES POUR FAVORISER LA MISE EN PLACE D'UN PROCESSUS D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE ÉQUILIBRÉ AU QUÉBEC

- L'AEMQ désire mettre de l'avant une proposition portant sur quelques principes qui sauront aplanir les différends :
 - Dans le cadre de ce processus de réflexion, de consultation et du développement d'orientations et de politiques relativement à la question d'acceptabilité sociale dans le cadre du développement et de la gestion des ressources naturelles de manière générale et des ressources minérales de façon spécifique, l'État doit publiquement réitérer qu'il est l'arbitre final dans le développement des ressources naturelles du Québec.

- Dans ce contexte, l'État devient l'accompagnateur et le facilitateur afin de permettre le développement de conditions qui viseront à harmoniser les utilisations du territoire entre elles, réduire les nuisances générées pour les populations de proximité et assurer le développement responsable de nos ressources.
- Dans le cadre d'un processus de consultation des populations de proximité et des parties pertinentes, c'est l'État, ou son mandataire local, qui assumera l'exécution du processus, déléguant de cette responsabilité le promoteur qui, dans de nombreux cas (sociétés d'exploration, PME d'exploitation), n'est pas habilité à diriger un tel processus.
- Dans ce rôle, l'État (ou son mandataire) doit viser à diffuser un volume optimal de renseignements pertinents sur les bénéfices et risques d'un projet, et sur les conditions nécessaires à sa réalisation harmonieuse qui générera le niveau le plus élevé d'acceptabilité. L'État verra également à maintenir les paramètres du processus dans un cadre rigoureux et respectueux évitant les glissements et les débordements.