

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

Pétrolia Inc.



Dans le cadre du chantier sur l'acceptabilité sociale

Table de discussions sur l'acceptabilité sociale — Juin 2015

Mémoire présenté à M. Pierre Arcand

Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et ministre responsable
du Plan Nord

Mémoire pour le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

La société Pétrolia remercie le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et ministre responsable du Plan Nord, M. Pierre Arcand, de lui permettre de s'exprimer dans le cadre du chantier sur l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales lancé en novembre dernier. Nous avons eu la chance de participer à cet exercice démocratique à Québec et à Gaspé, les 1er et 3 juin 2015, dans le cadre de la tournée régionale. Nos propos porteront principalement sur les thèmes suggérés par le MERN.

Avant-propos

Au-delà des parties concernées (tel que présenté dans la définition des concepts clés du document de présentation), nous croyons que le concept d'acceptabilité sociale doit être recentré sur « le citoyen ». Celui-ci est directement touché par les divers projets et souvent sa voix est occultée par le tumulte du débat public entre les différents groupes d'intérêts. Il lui est donc devenu difficile et pénible de s'exprimer librement et de recevoir l'information neutre à laquelle il a droit. Il y aurait lieu de permettre à ce dernier de pouvoir le faire à travers un canal de communication neutre.

Rôle des instances à l'échelle nationale, régionale et locale

Sur le rôle des divers acteurs, dont le MERN, lors des différentes étapes du cycle de vie d'un projet (avant-projet, exploitation, fermeture) :

Comme plusieurs responsabilités gouvernementales sont mises à profit, notamment dans le cadre de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, la société recommande de mettre en place un guichet unique qui permettrait aux promoteurs et aux différents acteurs de s'adresser à un seul et même endroit.

Cette approche permettrait aussi au gouvernement de maintenir une cohérence et une neutralité dans son discours, ce qui pourrait sans doute rassurer la population quant aux orientations gouvernementales, ainsi qu'à la capacité de l'appareil public de les appliquer objectivement.

Bien entendu, d'autres ministères ont la responsabilité de jouer les chiens de garde quant à l'environnement, dans le respect des intérêts de tous les Québécois en matière de schéma d'aménagement urbain et de redistribution de la richesse créée par l'exploitation des ressources naturelles.

Mais de tout temps, le rôle du MERN a été de faire la mise en valeur des ressources naturelles québécoise au profit de l'ensemble de la société. Le MERN doit s'assurer que les processus dont

il est le gardien (attribution de permis, conformité des travaux projetés, valorisation de la ressource et équité en matière de redevances) soient respectés.

Sur le rôle du MERN dans le cadre de la réalisation de projets de mise en valeur à l'égard des collectivités locales et des promoteurs des projets :

Nous croyons que le MERN doit jouer un rôle à deux niveaux dans le cadre de la réalisation de projets : d'abord pour l'approbation des projets auprès des promoteurs et par la suite, comme défenseur des décisions d'approbation des projets face à la population et aux détracteurs des projets.

Pour les collectivités locales, l'actuel gouvernement a pris l'engagement de partager une partie des redevances pétrolière et gazière avec les municipalités concernées. Cet engagement, une fois rempli, permettrait aux municipalités d'envisager la possibilité de devenir partenaire des projets. L'acceptabilité sociale passe également par l'appropriation locale des projets et le partenariat peut être un outil efficace qui favorise le sentiment d'implication.

Approches participatives

Sur le rôle du MERN quant aux préoccupations de tous les acteurs interpellés dans la réalisation des projets de mise en valeur :

Dans la mesure où les préoccupations des acteurs sont de nature technique (technique de forage, innocuité des processus, respect des meilleures pratiques) nous recommandons qu'il soit du ressort du MERN, en collaboration avec le promoteur, de répondre aux préoccupations des différents acteurs.

La création d'un guichet unique permettrait d'aiguiller les questions des acteurs vers les bons ministères et de donner des réponses crédibles et coordonnées lorsque des préoccupations apparaissent. Il est essentiel, par ailleurs que le promoteur du projet soit partie prenante de l'élaboration des réponses.

Sur les consultations menées par le MERN dans le cadre de l'élaboration des outils de planification ou de projets spécifiques et les intérêts des acteurs interpellés :

En référence au processus de consultation mis en place dans le cadre de la stratégie énergétique, nous croyons que tous les groupes organisés sont effectivement en mesure de faire valoir leur point de vue.

Par contre, il y aurait lieu de trouver un moyen d'aller sonder le simple citoyen qui lui n'est pas nécessairement partie prenante de groupes organisés et structurés, et qui trouve difficilement

un lieu pour s'exprimer et faire valoir son intérêt. La création de comités de suivi citoyen tel que décrit dans la loi sur les mines pourrait permettre de donner une voix aux simples citoyens.

Sur le « quand et comment » interpellier les collectivités touchées par un projet afin de faciliter l'insertion de projets dans le milieu :

Nous recommandons que cette étape soit réalisée après l'émission des permis, plus précisément lorsque le MERN, le promoteur, ainsi que l'ensemble des représentants gouvernementaux possèdent l'expertise spécifique au projet. Cette expertise est nécessaire afin de répondre aux différentes préoccupations des citoyens. Autrement, les citoyens et les communautés ne seront pas en mesure de prendre de décisions basées sur l'ensemble des données scientifiques. Toutefois, le promoteur a tout de même intérêt à d'établir des canaux de communications avec la population dès la naissance du projet, en amont des démarches gouvernementales.

Sur privilégier ou non un cadre uniforme de consultation des communautés d'accueil, sans égard à la nature du projet ou de ses activités :

Nous recommandons que si un tel cadre devait être privilégié, que ce cadre de consultation soit prévisible et limité dans le temps, ce qui est essentiel du point de vue du promoteur. Il faut impérativement qu'à la fin du processus de consultation, un verdict de faisabilité soit rendu afin d'éviter que des projets flottent dans l'incertitude.

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

Sur le degré de satisfaction relativement à la façon dont le MERN prend en compte les répercussions des projets dans son effort de conciliation des usages.

Sur la base de la simple conciliation des usages, actuellement il incombe au promoteur de faire preuve de discernement et de mettre tout en œuvre pour accommoder les différents usages du territoire sur lequel il souhaite faire du développement.

Par exemple, sur l'île d'Anticosti nous avons mis énormément d'énergie afin de concilier les travaux de sondage en cours notamment avec les périodes de chasse. Effectivement le MERN à un rôle d'information a joué afin que les différents usagers du territoire puissent bien comprendre les impacts des activités du promoteur.

À propos de permettre ou non d'assurer une meilleure prise en considération des répercussions positives et négatives des projets sur les communautés, et qui devraient établir les paramètres de telles analyses :

La mise en vigueur de l'obligation de former des comités de suivi en collaboration avec les municipalités prévues dans la loi sur les mines pourrait être un outil précieux afin, justement, de permettre au promoteur et au gouvernement de mieux connaître les différents impacts sur les usagers du territoire tout en donnant à la communauté et au promoteur un outil de mitigation.

Sur le moment dans le cheminement du projet où ces répercussions doivent être prises en considération :

Nous recommandons que les répercussions positives et négatives des projets sur les communautés soient prises en compte tout au long du projet. Les projets pétroliers et gaziers ont souvent un cycle de vie très long. Il est important de maintenir un canal de communication entre le promoteur, le gouvernement et la communauté.

Quelles conditions 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 :

Les projets d'intérêt national sont en grande partie justifiés par les retombées économiques pour l'ensemble de la population. Il serait peut-être judicieux, au-delà du guichet unique de gestion des demandes de permis et d'information des citoyens, de mettre sur pied une organisation indépendante du gouvernement et dont la formule pourrait être calquée sur la commission des partenaires du marché du travail qui regroupe des représentants de tous les horizons de la société. La fédération des chambres de commerce prône depuis plusieurs années la mise sur pied d'un Bureau des grands projets. Un tel organisme répondrait parfaitement à la description que nous en faisons.

Cet organisme pourrait faire une analyse objective des grands projets pour en déterminer les coûts et les bénéfices, ce qui permettrait enfin d'aller de l'avant avec les projets dont le bilan est positif pour la société, tout en donnant l'heure juste à la population. Cet organisme pourrait aussi prévoir dans sa décision, les mesures de mitigation à prévoir pour les populations locales.

Sur les types de projets qui ne sont pas assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen, des impacts sur l'environnement pour lesquels une analyse des répercussions sociales, environnementales et économiques contribueraient à une meilleure conciliation des usages sur un territoire donné :

Dans le monde pétrolier et gazier, l'exploration est l'étape la plus coûteuse. L'État doit prendre en compte que tout élément ajoutant à l'incertitude propre à l'exploration elle-même constitue un frein au financement des activités et au développement des ressources en pétrole et gaz.

Mécanismes de partage des bénéfices

Sur les types de bénéfices pour les populations concernées qui 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.) :

Dans plusieurs communautés, les projets d'exploitation des ressources naturelles génèrent déjà de la richesse collective (valeur foncière, création d'emploi, développement d'expertise et/ou de pôle d'excellence).

Dans un premier temps, il serait utile que le gouvernement fasse la promotion des avantages et des opportunités créés par les projets existants, puisque la vraie difficulté réside dans la compréhension des retombées probables des projets en émergence. Souvent, les prévisions de retombées du promoteur sont jugées non objectives et souvent trop enthousiastes.

La mise sur pied de l'organisme d'analyse de grands projets décrits plus haut permettrait de mettre un terme aux différentes guerres de chiffres et de retombées auxquelles se livrent souvent les promoteurs et les opposants.

De plus, le partage des redevances pétrolières et gazières avec les municipalités favoriserait certainement, une meilleure acceptabilité des projets auprès des municipalités.

Mais au-delà des mesures existantes, si on se permet de regarder à l'extérieur du Québec, il est clair que si, tout comme aux États-Unis, les propriétaires terriens étaient aussi propriétaires du sous-sol ainsi que des redevances, le sentiment de contrôle et de profitabilité du citoyen sur ce qui se passe chez lui, favoriserait une meilleure acceptabilité sociale des projets.

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)?

Nous laisserons à d'autres le soin de répondre à cette question qui, à notre avis, relève d'un choix de société.

Moyens et moment du développement d'un projet à partir duquel les citoyens devraient pouvoir exprimer leurs attentes par rapport au partage des bénéfices?

Au moment où l'exploration est terminée et que la mise en exploitation démarre. Il est inutile de prévoir un mécanisme de partage de la richesse tant que celle-ci n'est pas confirmée.

Conclusion

Que représente l'acceptabilité sociale d'un projet? Il est difficile de répondre à cette question. Chose certaine, du point de vue d'un promoteur, l'acceptabilité sociale ne représente pas l'unanimité sociale. Pour faire un parallèle, aucun gouvernement au Québec n'a jamais été élu à l'unanimité, ce qui n'empêche pas nos gouvernements de gouverner tout en faisant des compromis pour le bien de tous.

Il faut vraiment faire la distinction entre les discours philosophiques contre un projet (par exemple certains groupes environnementaux opposés à tout développement pétrolier et gazier) et les réelles craintes face à de possibles nuisances que pourraient apporter certains projets dans les communautés.

Compromis et conciliations sont inévitables. Il en est ainsi à plusieurs niveaux, notamment quant à l'utilisation du territoire. Chaque projet comporte ses défis en cette matière et il est de la responsabilité du promoteur et de la communauté de mettre ensemble les efforts nécessaires pour que tous les usagers du territoire puissent vivre en harmonie. La création d'un canal de communication est nécessaire.

Évidemment, à titre de bon citoyen corporatif, chaque promoteur doit faire tout en son pouvoir pour tenir compte des usages antérieurs à sa présence sur le territoire. C'est donc également un exercice de compréhension et de négociations, qui mène éventuellement à la réalisation du projet et au respect de l'usage que d'autres font du territoire.

Autre caractéristique d'un projet implanté de façon harmonieuse dans son milieu : le respect des normes et des règles en vigueur de la part du promoteur, de même qu'une bonne compréhension citoyenne des opérations qui caractérisent le mieux une bonne implantation.

L'opération d'un projet doit faire partie de la trame normale de la vie d'une communauté. Souvent ce sont les travailleurs qui mettent en œuvre les projets qui en sont les meilleurs ambassadeurs. Leur professionnalisme et leur appropriation des projets font la différence au niveau de la perception citoyenne et sociale.

Mais revenons aux communications entre les parties concernées. Malgré tous les efforts des promoteurs, additionnés aux outils mis en place par le MERN visant à favoriser l'acceptabilité sociale, il arrive que l'insertion de certains projets de mise en valeur soit plus difficile. Nous croyons, chez Pétrolia, qu'il faut écouter et sonder le simple citoyen afin de pouvoir donner l'heure juste quant aux risques réels et aux nuisances possibles. L'expérience nous a appris qu'une conversation franche et directe réduit de beaucoup l'écart entre les risques réels perçus du projet et ceux alimentés par les opposants de principe.

Peut-être aussi y a-t-il simplement trop de place dans l'espace public et politique pour les différents groupes d'intérêt et de pression. En effet, ceux-ci utilisent trop souvent les craintes et les questions légitimes des citoyens à leur avantage, pour en faire des outils d'opposition systématique. Ils ne visent pas à répondre rationnellement aux citoyens, ils ne visent qu'à bloquer les projets. C'est le citoyen neutre et désireux d'en savoir davantage à propos d'un projet qui, au final, est le grand perdant.

Pour ce dernier, la solution se retrouve peut-être parmi les moyens à prendre afin d'améliorer les façons de faire et de contribuer à l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire et des ressources.

Parmi ces moyens, **nous recommandons que le MERN et l'ensemble de l'appareil gouvernemental assujettissent les groupes d'intérêts et de pression aux mêmes obligations de transparence en matière de lobbying que celles imposées aux acteurs de l'industrie.** Cette mesure permettrait au grand public de mieux connaître les réelles motivations qui animent ces groupes, tout en recevant une information juste et vérifiée.

Nous recommandons également que le MERN se dote d'un outil efficace afin de connaître la position, les questions et les craintes des citoyens. Cet outil permettrait de faire la distinction entre les oppositions de principes et les oppositions basées sur les projets eux-mêmes.

De plus, **nous recommandons que le gouvernement crée un guichet unique en matière d'hydrocarbures,** afin de donner une porte d'entrée simple et efficace autant pour le promoteur que pour le citoyen soucieux de son environnement.

Finalement, **nous recommandons la mise sur pied d'un organisme d'analyse des grands projets économiques et de développement,** notamment en matière de ressources naturelles, qui pourrait permettre à la société québécoise de voir clair entre le discours optimiste des promoteurs et le discours négatif des opposants de principes.