



CHANTIER SUR L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

MÉMOIRE

FAVORISER L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS
DE MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE PUBLIC AINSI QUE
DES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES ET MINÉRALES

1415 RUE FRANK-CARREL
BUREAU 275
QUÉBEC (QC) G1N 4N7

INTRODUCTION

L'un des rôles exercés par Zecs Québec consiste à représenter les intérêts de ses membres auprès des différents intervenants du milieu faunique ainsi qu'auprès des autorités gouvernementales. Depuis 1978, le réseau des zecs offre l'accès au territoire de façon équitable, veille à la conservation de la ressource faunique et favorise la participation des membres qui désirent s'impliquer dans la gestion d'une zec.

Les zecs sont les territoires fauniques structurés (TFS) les plus fréquentés du Québec¹. Chaque année, plus de 41 000 membres et plus de 650 000 utilisateurs fréquentent les 48 000 km² de territoire des zecs. Ensemble, ils y consacrent plus de 1 million de jours/activités, dont 432 000 jours de pêche et 220 000 jours de chasse. Collectivement, les amateurs de chasse et de pêche qui fréquentent le réseau des zecs déboursent plus de 75 M \$ annuellement.

Ce mémoire présente les commentaires essentiels de Zecs Québec au sujet du document de réflexion « Favoriser l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales ».

¹ SOM. 2012. Étude sur les chasseurs québécois en 2011. Rapport présenté au ministère des Ressources naturelles et de la faune du Québec et à la Fédération des pourvoiries du Québec. 51.p.

MISE EN CONTEXTE

Situé sur les terres du domaine de l'État, le réseau des zecs couvre une superficie de 48 000 km², soit 2,8 % du territoire public. Chaque zec constitue un organisme indépendant. Au total, ce sont 587 administrateurs bénévoles qui assurent la gouvernance de ces TFS, ce qui en fait un système de gestion unique au monde.

Collectivement, les 63 zecs ont un chiffre d'affaires annuel de 18 M \$ et contribuent au maintien de plus de 600 emplois directs dans les régions du Québec. Les zecs forment aussi le seul réseau de gestionnaires fauniques à investir la totalité de ses bénéfices d'exploitation dans la conservation et la mise en valeur de la faune.

Rappelons que les zecs forment le réseau de TFS qui soit le plus fréquenté annuellement. C'est ainsi que, les zecs doivent s'assurer que les produits offerts continuent à correspondre aux exigences de l'utilisateur qui fréquente leur territoire. Autrement dit, les zecs doivent s'assurer de la pérennité de leur offre et que la qualité de l'expérience de l'utilisateur soit à la fois agréable, authentique et mémorable².

L'apparence des paysages représente un attrait touristique important lorsque vient le temps de promouvoir les activités offertes au sein d'une zec. L'état du paysage atteint directement les usagers traditionnels dans la pratique de leurs activités. Le pêcheur n'aime pas voir de grandes perturbations depuis son embarcation ou son lieu d'hébergement et le chasseur est préoccupé par la qualité de l'habitat à proximité de son site d'affût³.

Les activités et les projets liés à la mise en valeur des ressources énergétiques et minérales du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) ont une influence sur le portrait du territoire des zecs. Il s'agit de perturbations d'origine anthropique qui ont des répercussions sur les trois sphères du développement durable. Plus particulièrement, celles-ci sont au niveau social (bouleversement de la quiétude des utilisateurs du territoire, altération du paysage visible, etc.), au niveau environnemental (contamination des sols, destructions d'habitats aquatiques/terrestres, etc.) et/ou au niveau économique (perte de revenus associés à l'hébergement ou au prélèvement faunique, etc.).

² Sirard, S. 2014. Recueil des enjeux de gestion intégrée dans les zecs du Québec. Zecs Québec et Fondation de la faune du Québec. 202 p.

³ *ibid.*

DÉFIS DANS LES ZECs

Lors de la préparation de ce mémoire, Zecs Québec a consulté plusieurs de ses membres au sujet de la mise en place de projets miniers (excavations à ciel ouvert) ou énergétiques (ligne de transport hydroélectrique, parc éolien). Un portrait rapide de la situation révèle la présence de différents projets sur le territoire des zecs (voir tableau ci-dessous). Toutefois, Zecs Québec tient à préciser que l'état réel des projets peut différer de celui indiqué, étant donné l'évolution de certains dossiers.

| NOM DE LA ZEC | TYPE DE PROJET | PROMOTEUR | ÉTAT DU PROJET |
|---|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Zec du Bas-Saint-Laurent | Parc éolien | RES-Canada | Projet annulé |
| Zec Lac-au-Sable | Parc éolien | Énergie Nouvelle EDF | Projet annulé |
| Zec Mars-Moulin | Parc éolien | Énergie de France | Projet en cours |
| Zec des Martres | Mine de silice | Rogue Ressources Inc. | Négociations en cours |
| Zec Martin-Valin | Mine d'apatite | Ariane Phosphate Inc. | Négociations en cours |
| Zec Matimek | Mine d'apatite | Mine Arnaud Inc. | Négociations en cours |
| Zec Restigo | Mine de syénite | Matamec Explorations Inc. | Négociations en cours |
| Zecs La Lièvre, des Nymphes, Lavigne, Gros-Brochet et Chapeau-de-Paille | Ligne hydroélectrique 735kV | Hydro-Québec | Projet en cours |

Après quelques échanges avec les zecs, au sujet de la mise en place des projets du MERN, Zecs Québec a rapidement cerné certains aspects qui sont problématiques pour l'ensemble des zecs et qui mériteraient d'être améliorés. Parmi les commentaires reçus, Zecs Québec a retenu, de façon non exhaustive, les points suivants :

- le fait que l'analyse du projet soit réalisée en silo par le MERN sans nécessairement consulter les partenaires impliqués (zec, MDDELCC, MFFP, etc.);
- le fait qu'une zec apprenne l'existence d'un projet seulement une fois que celui-ci a été déposé, analysé et octroyé au promoteur par le MERN;
- l'absence des représentants du MERN tout au long du processus de négociation entre la zec et le promoteur;
- le manque de compréhension des intervenants de zec lors des négociations avec les représentants professionnels du promoteur (rapport de force);
- le manque de ressources (humaines, monétaires) de la part des zecs lorsqu'ils décident de s'investir dans les négociations avec le promoteur;
- la non-reconnaissance de l'utilisation actuelle du territoire et la considération en aval des enjeux/préoccupations des zecs lors des négociations;

- le manque d'outils accessibles aux zecs qui permettent de calculer adéquatement la valeur actualisée nette (VAN) des compensations à recevoir;
- le refus du promoteur de vouloir déboursier la valeur réelle des compensations pour les dommages qu'il cause sur le territoire exploité, et;
- le fait que les compensations financières soient versées à un organisme différent de celui qui gère le territoire où les dommages sont causés.

PISTES DE SOLUTION

Au lieu d'associer une solution unique à chacun des points soulevés, Zecs Québec a plutôt opté de présenter des modifications globales à apporter à la démarche actuelle du MERN, dans le but de tenir compte de l'ensemble des problématiques précédentes. De plus, Zecs Québec croit que le MERN a tout avantage à intégrer les suggestions suivantes, afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur des ressources énergétiques et minérales sur le territoire des zecs.

RECOMMANDATION #1 :

Au niveau du processus d'octroi de droits, ajouter une étape avant le dépôt du projet

Cette étape pourrait être réalisée sous forme de rencontre de démarrage, où le promoteur recueille les commentaires préliminaires des intervenants consultés (organismes et personnes morales). À première vue, cette idée peut sembler restrictive pour le promoteur qui décide de présenter un nouveau projet au MERN. Toutefois, il a été démontré maintes fois que la participation des intervenants concernés dès le début d'un projet permet de faire des gains à long terme (gage de succès).

Une fois les rencontres terminées, le promoteur est alors en mesure de décider s'il va de l'avant ou non avec son projet, selon les commentaires reçus. Cette étape permet également au promoteur de bonifier la rédaction de son projet avant le dépôt de celui au MERN, grâce à l'information recueillie lors des rencontres.

Sans se substituer à l'étape de consultation du public, l'ajout de cette étape permettrait d'obtenir une démarche complètement transparente. Ceci pourrait aussi empêcher que les zecs réagissent vivement lorsqu'elles apprennent l'existence d'un projet lors de sa publication dans les médias (journaux, Web, etc.).

Non seulement les gens s'approprient le projet plus rapidement, celui-ci devient plus simple à réaliser et le niveau de satisfaction des acteurs interpellés augmente. Le promoteur s'adjoit alors de partenaires, plutôt que d'adversaires.

De plus, Zecs Québec est d'avis que le MERN devrait exiger la collaboration des autres ministères (MDDELCC, MFFP, etc.) lors des rencontres de démarrage, ce qui permettrait de tenir compte de l'utilisation actuelle et future du territoire ainsi que des possibles répercussions dès le départ. Dans un contexte d'acceptabilité sociale, cette étape nous semble incontournable.

RECOMMANDATION #2 :

Accompagner les intervenants concernés lors des négociations avec le promoteur

Actuellement, la consultation des tiers concernés se fait uniquement une fois que le projet a été déposé, puis analysé par le MERN. Il arrive même que les zecs apprennent seulement l'existence d'un projet à l'étape de consultation, ce qui n'améliore pas le déroulement de la démarche (voir recommandation #1). Il en résulte une pression supplémentaire sur les intervenants concernés, qui n'ont d'autres choix que de négocier avec le promoteur quant à l'utilisation actuelle et future du territoire.

Au niveau des zecs, ce sont des administrateurs bénévoles qui sont chargés de l'aménagement, de l'exploitation, de la conservation et de la mise en valeur de la faune, en plus de faciliter l'accès aux territoires pour les usagers. Toutefois, la plupart des zecs ne possèdent pas d'employés professionnels qui peuvent les accompagner dans des dossiers qui requièrent une expertise spécifique. De plus, au cours des dernières années, les opportunités de financement ont été limitées, ce qui fait en sorte que les zecs doivent se débrouiller elles-mêmes.

Dans cette optique, Zecs Québec croit que la présence du MERN devrait être obligatoire lors des négociations entre le promoteur et les intervenants concernés. La présence du MERN lors des négociations serait bénéfique de nombreuses façons, notamment en agissant à titre :

- de modérateur, en fixant les objectifs à atteindre lors de la rencontre;
- de formateur, en présentant les rôles et pouvoirs de chacun, lié au projet en cours;
- de personne-ressource, en répondants aux interrogations des deux parties, et;
- d'arbitre, en recentrant les échanges lorsqu'il y a de trop grands écarts.

Lors du déroulement des négociations ainsi que tout au long de la démarche, Zecs Québec recommande que le MERN conserve un rôle neutre, c'est-à-dire qu'il soit à l'écoute des deux parties, sans jamais se ranger du côté du promoteur ou de celui des intervenants concernés.

Zecs Québec réitère ici l'importance d'obtenir la participation du MERN lors des négociations entre le promoteur et les intervenants concernés ainsi que tout au long de la démarche de mise en place d'un projet de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales. Au niveau de l'approche participative du MERN, celle-ci doit absolument prévoir une collaboration des intervenants concernés à de multiples étapes. Cette façon de faire ne pourra qu'améliorer la démarche, en plus de favoriser l'acceptabilité sociale.

RECOMMANDATION #3 :

Intégrer les enjeux/préoccupations des intervenants concernés dans un scénario optimisé

Après discussion avec plusieurs zecs, Zecs Québec s'est rapidement rendu compte que le succès des négociations dépend principalement de la volonté du promoteur à reconnaître l'utilisation actuelle du territoire. Autrement dit, si le promoteur ne reconnaît aucune des valeurs/problématiques présentées par une zec, l'étape relative aux négociations devient caduque.

Tout au long de la démarche où le promoteur négocie avec les intervenants concernés par le projet, il est primordial de prendre en compte les enjeux des trois sphères du développement durable (social, environnement et économique). Dans un contexte où le territoire est de plus en plus sollicité à différentes fins, la diminution des risques de conflits par l'harmonisation des activités et la cohabitation des utilisateurs est incontournable. En ce qui a trait au promoteur, son défi sera donc d'intégrer (et non de considérer) l'ensemble des ressources autres que celles qui sont directement visées par le projet en cours d'élaboration et ce, sous la supervision du MERN.

Suivant la réalisation de l'étape précédente (voir ci-dessus), le promoteur ainsi que les intervenants concernés doivent élaborer un scénario où l'utilisation de toutes les ressources du territoire, et non seulement les priorités du promoteur est optimisé. Bien entendu, la réalisation de cette étape nécessite des ressources (temps, argent) qu'il faut prévoir en quantité suffisante. L'atteinte d'un résultat satisfaisant augmente proportionnellement aux efforts investis.

Tel qu'il est écrit dans le document de consultation du MERN, la conciliation des usages a pour objectif de permettre la réalisation d'un projet de mise en valeur des ressources et du territoire tout en répondant aux attentes des différents acteurs territoriaux. Lorsqu'on tend vers une proposition qui plaît à une majorité des intervenants concernés, on peut commencer à parler d'acceptabilité sociale.

RECOMMANDATION #4 :

Prévoir le retour des compensations aux organismes qui subissent les perturbations

Selon Zecs Québec, le MERN devrait ajouter une dernière exigence au promoteur avant de lui octroyer les droits. Celle-ci concerne la conclusion d'une entente entre le promoteur et les intervenants concernés, au sujet du partage des bénéfices. Plus particulièrement, l'entente doit venir préciser en détails les compensations à verser (dédommagement) aux intervenants concernés.

Dans le but de calculer adéquatement les compensations à verser, Zecs Québec suggère de présenter la valeur des compensations sous forme de VAN. D'ailleurs, le MFFP a déjà débuté l'élaboration de modèles d'évaluation de la rentabilité forestière et économique pour les produits et services autres que le bois⁴. Zecs Québec suggère au MERN de contacter le MFFP à cet effet.

À la différence des redevances qui retournent au MERN et/ou en région, Zecs Québec est d'avis que les compensations devraient être versées directement à l'organisme qui gère le territoire où la perturbation anthropique a lieu. Autrement, si les compensations sont retournées à un tiers qui peut en disposer sans égard aux utilisateurs du territoire concerné qui subiront les inconvénients, plusieurs auront l'impression d'avoir été floués dans la démarche. Cette façon de faire risquerait fort de nuire à l'acceptabilité sociale.

Les projets de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales octroyés par le MERN contribuent à l'essor économique du Québec et des collectivités régionales et locales. Toutefois, ils peuvent entraîner des contrecoups importants sur le territoire des zecs. Plus particulièrement, ceux-ci sont au niveau social (bouleversement de la quiétude des utilisateurs du territoire, altération du paysage visible, etc.), au niveau environnemental (contamination des sols, destructions d'habitats aquatiques/terrestres, etc.) et au niveau économique (perte de revenus associés à l'hébergement ou au prélèvement faunique, etc.).

Il va donc sans dire que les zecs souhaitent ardemment que le calcul des compensations soit réalisé de la manière la plus réaliste possible. La redistribution des bénéfices, lorsqu'elle est réalisée de manière équitable, contribue grandement à favoriser l'acceptabilité sociale.

⁴ Beauregard, Robert. 2015. Chantier sur la production de bois, *Le volet économique de la Stratégie d'aménagement durable des forêts*, Rapport final, Février 2015. 65 p.