

Acceptabilité sociale et développement minier au Québec : un nouveau critère dans le processus de décision

Kristina Maud Bergeron¹.

Introduction

Même si quelques régions du Québec ont un historique minier d'importance et une activité économique encore bien axée sur l'exploitation minière², les enjeux soulevés par les mines ne sont que récemment devenus une source de préoccupation pour un ensemble assez considérable de citoyens, bien souvent vivant hors des régions où plusieurs mines sont actives. Se sont organisées, dans les dernières années, de plus en plus de conférences sur le sujet, destinées au grand public et souvent nourries par des documentaires³. Une organisation se spécialisant dans la consultation citoyenne, l'Institut du Nouveau Monde (INM), a aussi mis en branle un exercice visant à dégager des recommandations pour l'avenir minier du Québec. Cette consultation a été réalisée en préparant une documentation élaborée et en visitant une bonne partie des régions québécoises où ont pris place des forums structurés (Venne et Bourguignon, 2012).

Les préoccupations observées par l'INM sont catégorisées de trois manières : d'abord les questions économiques, qui comprennent les redevances, les retombées et l'équité des projets miniers ; ensuite, la question des impacts sociaux, dont la santé et l'embauche locale ; enfin, les inquiétudes d'ordre environnemental, y compris le respect de la réglementation existante et l'empreinte écologique. Les auteurs de ce rapport recommandent une réflexion sur les « mécanismes de détermination de l'acceptabilité ou de la non-acceptabilité sociale de projets de développement », incluant ceux provenant du secteur minier, bien sûr, mais cette question de l'acceptabilité sociale des projets le dépasse.

C'est cet enjeu de l'acceptabilité sociale, présent tout au cours du processus de prise de décision menant aux projets miniers, que nous aborderons ici. Les citoyens doivent manifester une confiance suffisante envers les critères et les étapes du processus de décision pour que ce dernier maintienne sa légitimité, et cette confiance semble s'être considérablement effritée dans l'histoire récente du Québec. Il faut dire que l'exploration du gaz de schis-

te (shale) dans la vallée du St-Laurent a suscité une mobilisation citoyenne intense à son encontre depuis 2009, mobilisation qui s'est en quelque sorte « propagée » à l'industrie minière, les comparaisons entre les deux filières étant souvent faciles à établir. Aujourd'hui, c'est l'exploration pétrolière qui inspire la méfiance.

Nous ferons cette réflexion en deux temps : d'abord en nous interrogeant sur la place donnée aux communautés locales dans le processus décisionnel, puis en examinant les différences qui s'établissent selon que ces communautés sont autochtones ou non.

Une richesse collective... mais localisée

Qui contrôle le développement? Quel poids ont les communautés locales dans la décision d'avaliser ou non un projet minier? À l'aube d'une nouvelle proposition pour modifier la *Loi sur les mines*, que tous les partis politiques québécois considèrent désuète mais qui n'a toujours pas été actualisée⁴, ces questions sont des plus pertinentes. La *Loi* actuelle ne prévoit aucune consultation avec le public. Des audiences publiques sur un projet peuvent être tenues par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), si ces audiences sont demandées par un citoyen, un groupe ou une municipalité⁵. Les préoccupations seront relayées dans un rapport remis au Ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, qui le rendra public, mais dont les recommandations n'ont pas de caractère obligatoire. De plus, ces audiences ne sont pas axées sur l'acceptabilité sociale du projet.

Les richesses naturelles sont, au Canada, la propriété des provinces : ce sont elles qui établissent et retiennent les redevances qui en proviennent. Les Québécois sont donc conscients que le développement des ressources et du territoire peut rapporter gros au trésor public. Toutefois, ils sont aussi de plus en plus divisés sur le bien-fondé d'une stratégie visant à tirer au plus vite partie des prix élevés des ressources, comme le Plan Nord le préconisait⁶, et à développer assez agressivement le territoire

1. PhD, Agente de Recherche, Chaire en entrepreneuriat minier UQAT-UQAM.

2. Pour visualiser cet état de fait, un coup d'œil aux cartes préparées par le Ministère des Ressources naturelles du Québec est utile : www.mrn.gouv.qc.ca/mines/publications/publications-cartes.jsp

3. Pensons à *Trou Story* de Richard Desjardins et Robert Monderie, *La règle d'or* de Nicolas Paquet, et *L'or des autres* de Simon Plouffe, ces deux derniers films portant sur la mine d'or à ciel ouvert exploitée par Osisko dans la ville même de Malartic. Précisons aussi que les activités des compagnies minières canadiennes à l'étranger soulèvent également la controverse, ce qui nourrit la suspicion envers tout le secteur.

4. Les deux propositions précédentes du gouvernement dirigé par le Parti libéral du Québec ont été mises de côté car les sessions parlementaires ont été interrompues par le gouvernement : projet de loi 79, débattu en 2009-2010, et projet de loi 14, débattu en 2011-2012. Un nouveau projet de loi devrait être présenté par le gouvernement du Parti québécois en 2013.

5. Pour les projets miniers situés au-delà du 49^e parallèle, le processus d'évaluation environnemental qui s'applique est celui défini par la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

6. Le Plan Nord était considéré comme un bon projet par 58% des personnes interrogées et comme un mauvais projet par 17% de celles-ci, dans un sondage effectué un mois après son lancement en mai 2011. Cependant, déjà la moitié des répondants pensait que les compagnies minières, et non l'ensemble de la population, seraient les principales bénéficiaires des retombées économiques de ces projets. (Bélair-Cirino 2011).

en zone nordique, jusqu'alors peu exploité – et, mentionnons-le, peu accessible et peu connu de la population. Les retombées d'une mine pour la région environnante sont essentiellement liées aux emplois qui y sont créés et aux possibilités pour des entreprises de services spécialisés de s'y établir ou d'étendre leurs activités. Aucune perception directe d'une redevance n'est prévue pour la région accueillant une mine. Le gouvernement québécois refusait même d'envisager cette possibilité, et il est peu probable que les nouveaux dirigeants du Parti québécois élus à l'automne 2012 changent cette position (Villeneuve 2012). D'ailleurs, les autorités municipales et régionales n'ont pas actuellement le pouvoir de restreindre l'activité minière et leurs plans d'aménagement du territoire n'ont pas priorité sur celle-ci tant que la *Loi sur les mines* ne sera pas réformée.

Il semble pourtant qu'un certain saut d'échelle soit en train de s'effectuer : alors qu'auparavant les citoyens doutaient fort de leur capacité à réfréner un projet s'il avait été jugé réglementaire par les autorités gouvernementales, ces mêmes autorités disent aujourd'hui qu'elles doivent prendre en compte l'acceptabilité sociale d'un projet avant de l'avaliser. Les citoyens ont pris note et manifestent plus ouvertement leur mécontentement, qu'ils soient directement concernés ou non. Puisque cette notion de l'acceptabilité sociale demeure floue et qu'on ne sait pas exactement comment l'évaluer (sondage ? étude ? référendum ? forum ?) et auprès de qui (municipalité concernée ? région ? toute la population québécoise ? élus ? associations ?), une nervosité s'est installée chez les promoteurs de projets miniers. Il est clair que l'explication des projets aux communautés concernées requiert d'autres arguments et d'autres manières de communiquer que lorsqu'on fait affaire avec les gouvernements, et ce n'est pas une expertise que l'industrie a beaucoup développée.

Nous nous retrouvons donc dans une situation où une région ou une municipalité pourrait refuser un projet de mine en faisant valoir la non-acceptabilité sociale, ce qui aurait pour effet d'empêcher les autres citoyens québécois de bénéficier des redevances venant de leurs richesses collectives⁷. Mais si au contraire ces citoyens acceptent le projet et qu'il n'y a pas de redevances directes aux régions, ne manque-t-il pas quelque chose dans la dynamique de la répartition des coûts et bénéfices ? Par ailleurs, y a-t-il encore un sens à la notion de richesse collective si la possibilité d'exploiter celle-ci est conditionnelle à des décisions de plus en plus localisées ? Nos institutions ne semblent pas adaptées à cette nouvelle réalité, compte tenu de la distribution des bénéfices attendus de

cette exploitation minière.

Les impacts locaux de l'arrivée d'une mine ne sont pas tous positifs. Il y a aussi des impacts négatifs et des risques à assumer localement, en matière environnementale particulièrement, risques et impacts qui ne cessent pas nécessairement avec la fermeture de la mine. En ce sens, la « localisation » du pouvoir de décision sur un projet à travers le critère de l'acceptabilité sociale est, au moins en partie, bienvenue. Ce qui semble anormal ici est le manque d'adaptation des structures de redistribution de la richesse dite collective, qui ne revient pas en plus grande partie à ceux qui approuvent cette exploitation et en subissent directement les impacts négatifs et en affrontent les risques. Les retombées positives liées à l'augmentation de l'activité économique régionale en lien avec un projet minier sont pour la plupart limitées dans le temps. Il faut envisager des moyens de faire perdurer cette manne. Tous les moyens ne semblent pas en place aujourd'hui pour inscrire dans la durée le développement économique régional lié à un projet minier.

Une simple augmentation du pourcentage des redevances perçues sur les ressources minérales exploitées ne corrigera pas cette situation : il faut aussi examiner la question de la répartition de ces redevances.

Communautés locales autochtones et non autochtones

À ce sujet, les communautés autochtones détiennent une longueur d'avance. Parce que la loi (et la morale) leur reconnaît des droits sur le territoire, et même si dans certains cas ces droits ne sont pas entièrement clarifiés par des ententes sur leurs revendications territoriales⁸, les entreprises minières actives dans des territoires où vivent des peuples autochtones prennent souvent les devants et concluent des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA, en anglais : *Impact and Benefit Agreement*, IBA). Ces ERA sont généralement des contrats de gré à gré, et donc de caractère privé. Elles ne sont gouvernées par aucune loi ou règle spécifique.

La Cour suprême du Canada a établi l'obligation pour les gouvernements de consulter et d'accommoder les peuples autochtones qui ont des droits ou titres potentiels sur les territoires touchés par les projets de développement⁹. Toutefois, plusieurs entreprises prennent la décision de négocier directement avec les communautés autochtones voisines de leurs projets, sans attendre l'intervention gouvernementale. C'est une manière pour ces entreprises de faire de la gestion de risques. En effet, une communauté autochtone peut poursuivre le gouvernement pour

7. Notons aussi que l'activité minière crée et maintient des emplois et des retombées économiques en dehors de la région où a lieu l'exploitation.

8. Lorsqu'une entente sur les revendications territoriales est en vigueur, elle prescrit généralement l'obligation d'en arriver à ce type d'entente et la négociation intégrera plus souvent les autorités gouvernementales non autochtones.

9. Voir les arrêts *Nation haïda*, *Taku River* (2004, CSC 73 et 74), *Première nation crie Mikiwew* (2005, CSC 69) et *Little Salmon/Carmacks First Nation* (2010, CSC 53).

non-respect de son obligation de consulter et d'accommoder, et si elle obtient gain de cause, la cour peut ordonner l'arrêt des travaux, même si cela a des impacts sur un tiers, c'est-à-dire l'entreprise. En travaillant à établir de bonnes relations avec les communautés autochtones concernées par l'entremise des ERA, la compagnie diminue ce risque.

Les ERA établissent des accords sur plusieurs sujets, comme par exemple : formation et emplois ; développement socioéconomique et opportunités d'affaires ; identification et protection de sites sacrés et des aires de chasse, pêche et cueillette ; protection et gestion environnementale ; résolution des conflits ; et compensation ou partage des bénéfices. Ces ententes sont négociées en plusieurs étapes, mais demeurent confidentielles, les détails de chacune n'étant pas révélés au grand public.

Parce que la réduction des incertitudes est payante pour une entreprise, la pratique de la négociation d'ERA s'est répandue dans les dernières décennies au Canada, tout comme en Australie et dans d'autres pays. Le projet de mine Éléonore (Goldcorp), la mine de fer du Lac Bloom (Cliffs Natural Resources) et la mine Raglan (Xstrata) figurent parmi les projets miniers ayant donné lieu à une ERA ou une de ses variantes au Québec. Plusieurs autres accords existent ou sont en négociation, dont certains concernent la phase d'exploration (voir la carte établie par Ressources naturelles Canada 2012).

Dans les études sur les ERA (O'Faircheallaigh 2010 ; Prno, Bradshaw et Lapierre 2010), on considère que lorsque ces accords sont bien faits, ils apportent des retombées valables et significatives pour les communautés autochtones. Celles-ci ont l'avantage d'être petites, d'avoir une connaissance développée du territoire et d'être dirigées par des leaders qui ont des pouvoirs élargis par rapport à des élus municipaux. Ces conditions peuvent faciliter la discussion d'ententes telles que les ERA.

Serait-il possible que les communautés non autochtones parviennent à des ententes similaires aux ERA avec les entreprises minières ? Les entreprises ont aussi à y gagner, surtout si elles entament le processus dès l'exploration. Dans la mesure où les gouvernements réitérent l'importance de l'acceptabilité sociale et balisent son évaluation, les collectivités locales auront alors un levier comparable à la menace d'une interruption pouvant être exigée par une cour si des droits autochtones sont brimés. Clarifier les attentes, les impacts et les retombées d'une mine ou d'un projet d'exploration avec les gens vivant sur le territoire est une étape qui paraît essentielle dans tous les cas, même si on ne peut compter sur la disparition de tout désaccord ou frustration.

Conclusion

Malgré sa définition floue et les incertitudes sur la manière de la mesurer, la notion d'acceptabilité sociale est rapidement et définitivement entrée dans le discours public au Québec. Aujourd'hui, tous les intervenants s'en réclament. Elle traduit une condition indispensable dans le processus de décision menant à un projet minier, une exigence citoyenne et démocratique face au développement du territoire, un développement qui ne peut plus être la prérogative des gouvernements et des entreprises d'exploitation des ressources naturelles.

Ce nouveau critère dans les démarches de développement entraîne son lot de questions : qu'est-ce qu'une mine socialement acceptable ? Comment impliquer une population dans un processus de décision comportant beaucoup d'aspects techniques et scientifiques ? Quelles sont les responsabilités de chacun des acteurs dans la prise de décision ? Les réponses ne pourront pas seulement venir des instances gouvernementales. Les entreprises ont la responsabilité de bien faire les choses et d'aller à la rencontre de toutes les communautés locales, comme elles le font avec les communautés autochtones. Les gouvernements provinciaux, régionaux et locaux doivent montrer qu'ils développent des visions d'ensemble et pensent à long terme en matière de développement des ressources naturelles. Une remise en question de la répartition des bénéfices qui favoriserait davantage les régions où les mines sont actives est aussi à envisager pour équilibrer la dynamique entre les acteurs impliqués dans les projets miniers. Les communautés doivent se rendre compte qu'elles sont en voie de gagner le droit de dire oui ou non à un projet minier, mais que ce pouvoir a des retombées pour tout le Québec.

En intégrant de manière explicite le critère de l'acceptabilité sociale dans le processus de décision menant aux projets miniers, on s'impose le devoir de rendre ce processus plus transparent et ce, de tous les côtés. C'est aussi une occasion d'apprendre à dialoguer sur la question du développement et de la gestion du territoire et des ressources, un domaine qui avait été confié aux dirigeants et que les citoyens québécois souhaitent se réapproprier.

Références

- Bélair-Cirino M., 2011 : Sondage Léger Marketing-Le Devoir – Une majorité de Québécois appuie le Plan Nord des libéraux. Le Devoir, 13 juin. Disponible : <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/325374/sondage-leger-marketing-le-devoir-une-majorite-de-quebecois-appuie-le-plan-nord-des-liberaux> (consulté le 1^{er} février 2013).
- O'Faircheallaigh C., 2010 : Aboriginal-mining company contrac-

tual agreements in Australia and Canada: Implications for political autonomy and community development. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 30:1-2, 69-86.

- Prno J, Ben Bradshaw et Dianne Lapierre, 2010 : Impact and benefit agreements : Are they working? Communication présentée à la conférence annuelle du *Canadian Institute of Mining, Metallurgy and Petroleum*. Vancouver, Colombie-Britannique, 11 mai.
- Ressources naturelles Canada, 2012 : Ententes entre des sociétés minières et des collectivités autochtones ou des gouvernements. Disponible : [\[metaux/sites/www.rncan.gc.ca.minerals-metals/files/files/pdf/abor-auto/aam-eac-f2012.pdf\]\(http://www.rncan.gc.ca/mineraux-metals/files/files/pdf/abor-auto/aam-eac-f2012.pdf\) \(consulté le 7 février 2013\).](http://www.rncan.gc.ca/mineraux-</div><div data-bbox=)

- Venne Michel et Yves Bourguignon, 2012 : Vers une nouvelle vision partagée du développement minier au Québec – Bilan de la Conversation publique de l'Institut du Nouveau Monde sur l'avenir minier du Québec. Septembre. Disponible : <http://www.inm.qc.ca/avenir-minier/les-resultats>.
- Villeneuve D., 2012 : Raymond Bachand dit non à Claveau. *Le Quotidien*, 4 juillet. Disponible : <http://www.lapresse.ca/le-quotidien/actualites/201207/04/01-4540585-raymond-bachand-dit-non-a-claveau.php> (consulté le 1^{er} février 2013).