ORIENTATIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES EN MATIÈRE D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

LIVRE VERT

ENSEMBLE on fait avancer le Québec

Québec

© Gouvernement du Québec

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-550-74441-2 (Imprimé)
ISBN : 978-2-550-74442-9 (PDF)

TABLE DES MATIÈRES

MOT DU MINISTRE 5

NOTE LIMINAIRE 7

MISE EN CONTEXTE 9

PROCESSUS DE CONSULTATION, PRINCIPAUX CONSTATS ET PISTES DE SOLUTION 11

LES ORIENTATIONS DU MINISTÈRE EN MATIÈRE D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE 14

ORIENTATION 1
MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DU MERN EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ET DE GESTION DU TERRITOIRE 16

ORIENTATION 2
RENDRE PLUS TRANSPARENTS ET PLUS PARTICIPATIFS LES MÉCANISMES DE PLANIFICATION ET DE CONCILIATION DES USAGES DANS LES PLANS D'AFFECTATION DU TERRITOIRE PUBLIC (PATP) ET LES ACTUALISER 17

ORIENTATION 3
ASSURER LA MISE EN PLACE DE PROCESSUS PRÉVISIBLES D'INFORMATION ET DE CONSULTATION À TOUTES LES ÉTAPES D'UN PROJET 18

ORIENTATION 4
FAVORISER UN PARTAGE DES BÉNÉFICES DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE ET MINIER AVEC LES COMMUNAUTÉS D'ACCUEIL 20

ORIENTATION 5
RENFORCER LA CAPACITÉ D'ANALYSE DU MERN SUR LES IMPACTS, LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES ET LES RÉPERCUSSIONS DES PROJETS EN ASSURANT LA PRISE EN COMPTE DES FACTEURS D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE ... 22

CONCLUSION 25

ANNEXE 1
SYNTHÈSE DES ORIENTATIONS, DES OBJECTIFS ET DES ACTIONS 27

ANNEXE 2
CHEMINEMENT D'UN PROJET 30

MOT DU MINISTRE

En 2015, au Québec, les citoyens, les instances régionales et gouvernementales, le milieu des affaires, les élus, les communautés d'accueil, les investisseurs et les groupes environnementaux sont plus que jamais concernés par l'acceptabilité sociale des projets qui se développent sur notre territoire. De plus en plus, les Québécois considèrent comme incontournable le fait que les projets se déploient en collaboration avec les communautés locales et autochtones, et ce, dans le cadre d'un processus d'information et de consultation transparent. C'est dans ce contexte que j'ai lancé, en novembre 2014, le Chantier sur l'acceptabilité sociale.

L'objectif de cette démarche consistait à cibler des pistes de solution et à élaborer des orientations en vue de moderniser les outils et les pratiques du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. La démarche visait également à adapter ces outils afin de favoriser une meilleure prise en compte des facteurs d'influence de l'acceptabilité sociale lors de la mise en valeur du territoire public et des ressources énergétiques et minérales.

Ce livre vert est le fruit de cette réflexion qui se traduit par de grandes orientations qui établiront les bases sur lesquelles le Ministère adaptera ses mécanismes de consultation afin de favoriser une meilleure conciliation des usages ainsi que l'acceptabilité sociale des projets en développement. À terme, nous miserons sur une utilisation optimale du territoire québécois et des ressources, dans le respect des aspirations, des valeurs et des intérêts des collectivités concernées. La mise en valeur du territoire et de ses ressources naturelles doit se conjuguer avec la recherche des conditions permettant d'atteindre un consensus le plus large possible dans la communauté d'accueil.

Ma volonté est claire : déployer les efforts nécessaires pour favoriser le dialogue entre les parties et concilier la prospérité économique et le respect des milieux de vie. Dès lors, nous avons l'obligation de prendre en compte les attentes et les intérêts des populations locales lors de la planification et de la réalisation des projets de mise en valeur du territoire et de ses ressources. C'est le Québec de demain qui profitera des bénéfices de cette démarche!

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

PIERRE ARCAND

NOTE LIMINAIRE

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a l'obligation de consulter les communautés et, dans certaines circonstances, de les accommoder lorsqu'il a connaissance d'un droit ancestral ou issu de traité dont l'existence est établie ou revendiquée et qu'il envisage une mesure pouvant avoir un effet préjudiciable sur celui ci.

Les propositions prévues dans le livre vert ne modifient en rien l'obligation du Ministère de consulter et, le cas échéant, d'accommoder les communautés autochtones avant de délivrer une autorisation. Les pratiques actuelles du Ministère restent donc les mêmes en matière de consultation autochtone : avant la délivrance d'une autorisation, le Ministère évalue la nécessité de consulter les Autochtones et, s'il y a lieu, la portée de la consultation ainsi que le processus à mettre en place sont déterminés par la suite. De même, les autres obligations ou engagements du Ministère envers les Autochtones demeurent inchangés, qu'il s'agisse de dispositions législatives ou autres. Ainsi, le livre vert est sans effet sur tout accord, entente ou contrat dûment conclu et en vigueur.

MISE EN CONTEXTE

L'acceptabilité sociale s'impose de plus en plus comme un élément incontournable de tout projet de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales sur le territoire québécois. La réalisation d'un projet ne se limite plus à ses retombées économiques ou à ses impacts environnementaux. Elle implique également la prise en compte de l'acceptabilité sociale au sein des communautés concernées. Acceptabilité sociale ne signifie pas unanimité, pas davantage que le seul respect des obligations légales et des normes applicables à un projet. L'acceptabilité sociale renvoie davantage à l'information, à la consultation, voire au dialogue entre un promoteur, les parties prenantes et les citoyens de la communauté directement concernée. En amont du processus d'autorisation, elle suppose un débat préalable sur les véritables enjeux d'un projet, sur les préoccupations qu'il soulève chez les parties intéressées et les citoyens, permettant au promoteur de bonifier son projet en vue d'en favoriser l'acceptabilité sociale dans la communauté. L'acceptabilité sociale est essentiellement la résultante d'un processus de consultation dans lequel promoteur, élus, organismes, groupes et citoyens discutent ensemble sur les conditions permettant la réalisation ou non d'un projet de développement. L'acceptabilité sociale s'impose comme un élément déterminant dans la réalisation d'un projet tant pour le promoteur que pour les gouvernements. La mise en place d'un processus de consultation par un promoteur n'implique d'aucune façon que son projet sera accepté et autorisé par le gouvernement. Un tel processus peut également se traduire par le refus d'une communauté d'accepter un projet de développement. C'est au gouvernement ultimement qu'il appartient de déterminer les conditions d'autorisation d'un projet en prenant en compte l'acceptabilité qu'il suscite dans la communauté concernée.

PROCESSUS DE CONSULTATION, PRINCIPAUX CONSTATS ET PISTES DE SOLUTION

C'est dans ce contexte que le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et ministre responsable du Plan Nord, M. Pierre Arcand, annonçait en novembre 2014, un vaste chantier de réflexion sur l'acceptabilité sociale pour les projets de mise en valeur des ressources énergétiques et minérales sur le territoire québécois. Le ministre mandatait la firme de consultants Raymond Chabot Grant Thornton de même que Transfert Environnement et Société pour mener une réflexion sur les pratiques et les outils actuels du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) permettant de « favoriser la conciliation des usages afin d'améliorer l'acceptabilité sociale relativement à l'utilisation et à la mise en valeur du territoire public et des ressources énergétiques et minérales ».

La réflexion s'est articulée autour des quatre thèmes suivants :

- Le rôle des instances décisionnelles à l'échelle locale, régionale et nationale;
- Les approches participatives;
- La prise en compte des répercussions sociales, environnementales et économiques des projets à l'échelle locale, régionale et nationale;
- Les mécanismes de partage des bénéfices.

Sur la base d'un diagnostic des pratiques actuelles du MERN en matière d'acceptabilité sociale, le consultant a tenu 25 tables de discussion réunissant les élus locaux, les parties prenantes et les citoyens à Montréal, Québec, Sept-Îles, Rouyn-Noranda et Gaspé de même que les communautés autochtones, notamment les nations huronne et crie respectivement à Wendake et à Mistissini. Au total, plus de 200 personnes ont participé à ces tables de discussion entre mai et septembre et 41 mémoires et commentaires provenant de citoyens, de groupes et d'associations ont été déposés sur le sujet.

Des constats généraux importants se sont dégagés des échanges intervenus lors des tables de discussion :

- Bien qu'elle soit devenue incontournable, l'acceptabilité sociale ne fait pas l'objet d'une définition consensuelle. Elle ne peut se limiter à un processus de consultation publique pour certains participants qui estiment qu'un tel processus ne peut conduire automatiquement à faire accepter un projet de développement dans la communauté d'accueil. Pour d'autres, c'est la possibilité de dire non à un projet en amont, ce qui réduit les risques financiers d'un promoteur. Enfin, acceptabilité sociale ne signifie pas unanimité; il s'agit plutôt de favoriser la recherche des conditions permettant d'obtenir un consensus le plus large possible dans la communauté.

- Les responsabilités actuelles du MERN sont méconnues du public ou perçues comme contradictoires et devraient être clarifiées. Le MERN doit faire connaître ses responsabilités en matière de connaissances sur le territoire et son potentiel de développement, de la planification du territoire et de la conciliation des usages sur les terres publiques et, enfin, de ministère à vocation économique et d'accompagnateur des promoteurs ayant des projets de mise en valeur des ressources énergétiques et minérales.

- Il est important de développer une vision claire du développement du territoire en amont des processus d'autorisation des projets spécifiques en prévoyant des mécanismes de planification du territoire plus participatifs pour les parties prenantes et les citoyens, notamment lors de l'élaboration et de la mise à jour des plans d'affectation du territoire public (PATP).

- L'enjeu de l'acceptabilité sociale ne se limite pas aux responsabilités du MERN mais implique également d'autres ministères et organismes auxquels les promoteurs et les instances locales doivent se référer dans les processus d'autorisation gouvernementale. Les promoteurs, les MRC et les municipalités doivent être mieux accompagnés aux différentes étapes du cheminement des projets. De plus, il est souhaité que soit mis en place au terme des autorisations gouvernementales un processus de rétroaction public grâce auquel seront expliqués les conditions fixées par le gouvernement de même que les engagements pris par le promoteur.

Sur la base de ces constats généraux, le consultant a indiqué dans son rapport un certain nombre de pistes d'amélioration :

- Clarifier les rôles et les responsabilités du MERN en matière d'acquisition et de diffusion de connaissances, de planification et de contrôle de l'utilisation des terres du domaine de l'État et d'accompagnement des promoteurs voulant réaliser des projets de développement dans les secteurs de l'énergie et des mines;
- Mettre en place un mécanisme de coordination composé des différents ministères intervenant dans les processus d'autorisation des projets de développement;
- Mieux informer les communautés d'accueil de même que les communautés autochtones sur les projets au moyen d'une porte d'entrée unique en amont du processus, tout au long des différentes étapes d'un projet, en prévoyant un mécanisme de rétroaction public à la suite des autorisations gouvernementales;
- Mieux encadrer et bonifier les approches participatives du MERN notamment en prévoyant la participation des citoyens à l'élaboration des PATP;
- Assurer un meilleur accompagnement pour les citoyens, les municipalités et les MRC dans les processus d'information et de consultation publique en amont du projet et à toutes les étapes de son cycle de vie;
- Renforcer au MERN l'analyse des retombées économiques, des répercussions sociales et des impacts environnementaux des projets de même que des résultats des approches participatives de consultation des communautés dans l'évaluation des projets, dans une perspective de développement durable, notamment par la mise en place d'une équipe de gestion des projets majeurs de même que d'un bureau indépendant d'analyse économique des projets.

LES ORIENTATIONS DU MINISTÈRE EN MATIÈRE D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Inspiré des pistes de solution contenues dans le rapport externe, le MERN propose un ensemble d'orientations quant aux processus, aux outils d'information et aux mécanismes de consultation publique susceptibles de contribuer à une meilleure acceptabilité sociale dans les communautés concernées par la mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales. Le document a pour but de doter le Ministère d'outils d'intervention actualisés et mieux adaptés aux différentes étapes du cycle de vie d'un projet, soit l'élaboration, la diffusion de l'information, la consultation publique, la rétro-information après l'autorisation, la réalisation, l'exploitation et la cessation des activités. Les orientations proposées permettront également au Ministère d'assumer pleinement ses responsabilités de gardien de l'utilisation du territoire public, de conciliation des usages et d'accompagnateur des entreprises porteuses de projets contribuant au développement de l'économie et à la prospérité de la société québécoise par la mise en valeur de ses ressources naturelles.

Le Ministère propose les cinq orientations suivantes :

1. Mieux faire connaître les rôles et les responsabilités du MERN en matière de planification et de gestion du territoire;
2. Rendre plus transparents et plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les plans d'affectation du territoire public (PATP) et les actualiser;
3. Assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes d'un projet;
4. Favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil;
5. Renforcer la capacité d'analyse du MERN sur les impacts, les retombées économiques et les répercussions des projets en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale.

Ces orientations sont soumises à la commission parlementaire de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles. La commission entendra les principaux acteurs intéressés par la mise en valeur de nos ressources énergétiques et minérales sur les orientations ministérielles proposées en matière d'acceptabilité sociale.

ORIENTATION 1

MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DU MERN EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ET DE GESTION DU TERRITOIRE

Les responsabilités du MERN sont méconnues du public en général. La mission du Ministère touche trois domaines d'intervention : l'énergie, les mines et le territoire. Le MERN est responsable de l'acquisition et de la diffusion de connaissances géoscientifiques sur le territoire québécois et son potentiel minéral. En utilisant les évaluations environnementales stratégiques (EES), le MERN contribue à mieux connaître et décrire les enjeux, les impacts et les retombées de filières émergentes comme dans le cas des hydrocarbures. Bien en amont de la réalisation des projets spécifiques de mise en valeur des ressources naturelles, il est responsable du processus d'élaboration des plans d'affectation du territoire public (PATP) qui consistent essentiellement à définir pour chaque région administrative les orientations pour l'utilisation et la protection du territoire public en prenant en compte les perspectives, les vocations et les préoccupations des différents acteurs tout en ayant pour objectif de limiter les conflits d'usage entre les activités existantes et les projets.

Le Ministère assume des responsabilités de régulation quant à l'utilisation du territoire et de mise en valeur des ressources énergétiques et minérales par divers régimes d'autorisation. Citons entre autres les claims miniers, les permis de recherche, de pétrole, de gaz naturel et de réservoirs souterrains, les baux d'exploitation minière, de pétrole et de gaz naturel, les baux de villégiature, les contrats de location des forces hydrauliques ou encore les plans de restauration des sites miniers. Comme ministère à vocation économique, le MERN doit soutenir les projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales portés par des entreprises. Il doit à cette fin conseiller et accompagner les promoteurs de ces projets tout au long des différentes étapes du processus pouvant conduire à leur autorisation gouvernementale ou à un refus de délivrer un permis ou octroyer un droit. En misant sur son plan stratégique, en utilisant son site Web et en produisant des guides de bonnes pratiques, des documents de référence et un répertoire des « projets modèles », le Ministère entend mieux faire connaître ses responsabilités et ses différents rôles auprès des promoteurs, des instances locales, des parties prenantes et des citoyens.

ORIENTATION 2

RENDRE PLUS TRANSPARENTS ET PLUS PARTICIPATIFS LES MÉCANISMES DE PLANIFICATION ET DE CONCILIATION DES USAGES DANS LES PLANS D'AFFECTATION DU TERRITOIRE PUBLIC (PATP) ET LES ACTUALISER

Fiduciaire du territoire public, le MERN doit veiller à l'intégrité du territoire québécois, gérer les terres du domaine de l'État par l'attribution de droits fonciers, contrôler l'occupation du territoire et planifier l'utilisation de celui-ci. En matière de planification de l'utilisation du territoire public et de conciliation des usages, le MERN est responsable de l'élaboration des PATP à l'échelle de chaque région, fixant les orientations par l'identification de zones à vocation prioritaire, multiple ou de protection. Le processus actuel d'élaboration des PATP implique essentiellement les parties prenantes et n'offre aucune possibilité de participation citoyenne. Outil indispensable de la planification des vocations et de la conciliation des usages en amont de projets spécifiques éventuels de développement, le processus d'élaboration des PATP doit assurer une participation des communautés et des citoyens concernés afin de prendre en compte les enjeux de développement des milieux touchés et les préoccupations des citoyens ainsi que de déterminer les conflits d'usage potentiels.

Sur la base d'un bilan des PATP de première génération, le Ministère entend réviser, simplifier et actualiser le processus d'élaboration, d'adoption et de mise à jour de cet outil de planification des usages sur le territoire public. Dans le même esprit, il évaluera l'opportunité d'élargir la portée des PATP afin notamment de mieux prendre en compte les activités minières et énergétiques. Il entend également examiner la possibilité d'utiliser les plans régionaux de développement du territoire public (PRDTP) qui couvrent actuellement les projets éoliens et récréotouristiques pour d'autres projets relevant de sa mission et envisager la possibilité de les intégrer aux PATP actuels. Le Ministère devra proposer des mécanismes d'information et de consultation publics assurant la participation des citoyens, mais également la représentativité des parties prenantes tout au long du processus d'élaboration des PATP.

ORIENTATION 3

ASSURER LA MISE EN PLACE DE PROCESSUS PRÉVISIBLES D'INFORMATION ET DE CONSULTATION À TOUTES LES ÉTAPES D'UN PROJET

La diffusion de l'information de même que la mise en place d'un processus de consultation publique relèvent d'abord de la responsabilité du promoteur d'un projet. Toutefois, à l'égard des communautés autochtones, l'obligation de consultation incombe au gouvernement alors que le promoteur est encouragé à mettre en place un processus de communication axé sur la transparence et le partage de l'information. Le Ministère doit accompagner le promoteur dans ses démarches et veiller à ce que celui-ci s'assure, dès l'élaboration de son projet, de la participation le plus en amont possible des instances locales, des parties prenantes ainsi que des citoyens de la communauté concernée. Les principes suivants seront mis de l'avant pour encadrer les processus d'information et de consultation :

- Le processus devra être enclenché le plus en amont possible d'un projet soit dès l'étape de l'élaboration du projet plutôt que de survenir au moment du dépôt de l'étude d'impact environnemental. Applicable à toutes les étapes du cycle de vie d'un projet, le processus d'information et de consultation publique veillera à assurer la représentativité des différents acteurs de la communauté d'accueil;
- Le Ministère devra produire de l'information accessible et vulgarisée sur le projet pour en favoriser la compréhension et la diffuser pour en assurer la transparence, non seulement sur son site Web, mais également auprès des instances locales, des municipalités et des MRC de même que des parties prenantes, dont les groupes de citoyens de la communauté concernée;
- À la suite de l'autorisation d'un projet par le gouvernement, le Ministère organisera une séance publique de rétro-information dans la communauté d'accueil afin de présenter aux citoyens les conditions d'autorisation. Il veillera à ce que le promoteur présente les mesures d'atténuation des impacts qu'il a acceptées; le Ministère deviendrait le dernier ministère à délivrer les permis;
- Le Ministère devra s'assurer que le promoteur met en place un comité de suivi à la suite de l'obtention des autorisations gouvernementales nécessaires à la réalisation de son projet.

En prenant appui sur les dispositions de la Loi sur les mines, le Ministère devra s'assurer, au moment de l'élaboration d'un projet, que son promoteur a mis sur pied un comité de liaison avec des élus locaux de la communauté concernée pour les informer périodiquement de l'état d'avancement de son projet. Le Ministère devra clairement préciser au promoteur l'information qu'il doit fournir afin d'alimenter le processus de consultation publique. Des guides de bonnes pratiques et des documents de référence comme des dossiers d'information par projet devront être produits par le Ministère et diffusés auprès des promoteurs, des instances municipales, des parties prenantes et des citoyens afin de favoriser la participation du plus grand nombre possible d'acteurs dans le processus de consultation publique des communautés d'accueil. La production de ces guides de même que le soutien d'un chargé de projet de la direction régionale du Ministère affecté au suivi d'un projet majeur permettront ainsi à celui-ci de mieux jouer son rôle d'accompagnateur auprès du promoteur et des autorités municipales aux différentes étapes du processus d'information et de consultation publique de même qu'auprès des autres ministères impliqués. En matière de consultation spécifique des communautés autochtones, des dispositions sont déjà prévues à cet effet dans la Loi sur les mines et seront étendues à d'autres secteurs d'activités du MERN. De plus, un guide sur la consultation des communautés autochtones pour les projets miniers est en voie d'élaboration. Là aussi, le guide sera étendu à d'autres projets relevant de la responsabilité du MERN.

ORIENTATION 4

FAVORISER UN PARTAGE DES BÉNÉFICES DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE ET MINIER AVEC LES COMMUNAUTÉS D'ACCUEIL

Les retombées d'un projet de mise en valeur des ressources naturelles, que ce soit l'embauche de main-d'œuvre locale, l'achat de biens et de services dans la communauté ou le versement de sommes par le promoteur pour la réalisation de projets communautaires, constituent un élément important de l'acceptabilité sociale au sein de la communauté d'accueil. La mise en place de programmes de formation adaptés pour les citoyens de la communauté accueillant un projet de développement constitue également un moyen d'accroître les retombées de ce projet dans cette communauté. Le Ministère demeure toujours favorable à la conclusion d'ententes entre un promoteur et les communautés, y compris les communautés autochtones, sur les avantages et les répercussions des projets. Il entend favoriser la maximisation des retombées économiques des projets dans les communautés d'accueil. Le Ministère pourra à cet égard miser sur les bonnes pratiques et les acquis importants découlant des mécanismes actuels de partage des bénéfices pour les projets de parcs éoliens et de minicentrales hydroélectriques.

Le récent accord de partenariat 2016-2019 entre le gouvernement du Québec et les municipalités contribuera concrètement à augmenter les retombées financières pour les communautés d'accueil. En effet, il majore de 10,2 millions de dollars l'enveloppe budgétaire du partage des revenus des redevances sur les ressources naturelles pour la porter à 25 millions par année pour la période 2016-2019. Ce partage des revenus comporte deux volets : un premier pour les nouveaux projets miniers entrant en production à compter de 2016 et un second qui couvre les projets existants et qui sera réparti entre les régions au prorata du PIB régional lié à l'exploitation de ressources naturelles. Dans le cadre du plan d'action sur les hydrocarbures dévoilé en mai 2014, le gouvernement du Québec réitère son engagement d'établir un régime de redevances pour l'exploitation des hydrocarbures. De plus, il s'est engagé à favoriser une participation des communautés autochtones aux retombées économiques qui découlent de la mise en valeur des ressources naturelles et évalue les moyens qui permettront l'atteinte de cet objectif.

Par ailleurs, le Ministère veillera à ce qu'il y ait une plus grande transparence des retombées économiques et financières des projets dans les communautés par la diffusion publique du contenu de ces ententes sur la base de la Loi sur la transparence des activités minières, gazières et pétrolières. En vertu de la Loi, les entreprises doivent produire annuellement un relevé des contributions versées aux diverses instances gouvernementales, qu'elles soient locales, régionales, québécoises, fédérales ou autochtones. Une telle transparence au regard des contributions versées par les entreprises devrait contribuer à mieux informer les citoyens et les communautés des retombées des projets de mise en valeur des ressources naturelles et, par conséquent, à favoriser une meilleure acceptabilité sociale de ces projets.

ORIENTATION 5

RENFORCER LA CAPACITÉ D'ANALYSE DU MERN SUR LES IMPACTS, LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES ET LES RÉPERCUSSIONS DES PROJETS EN ASSURANT LA PRISE EN COMPTE DES FACTEURS D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Actuellement, le Ministère ne dispose pas d'outils lui permettant de prendre en compte et d'évaluer les divers facteurs contribuant à l'acceptabilité sociale des projets, soit en amont de leur élaboration ou au moment de la planification de l'utilisation du territoire et de la conciliation des usages avec certains types d'activités dans le cadre du processus d'élaboration des PATP. En matière de planification de l'utilisation du territoire, seules les activités récréotouristiques ou de parcs éoliens sont prises en compte dans l'évaluation des répercussions sociales. Il faudrait envisager de prendre en compte également les facteurs d'acceptabilité sociale d'autres activités relevant de la responsabilité du Ministère, notamment les projets miniers incluant les carrières-sablières. Le Ministère doit être en mesure de mieux évaluer la valeur du processus d'information et de consultation publique à toutes les étapes du cheminement du projet.

Il faut également renforcer la capacité d'analyse du Ministère quant aux impacts, aux retombées économiques et aux répercussions des projets. Cette capacité d'analyse est nécessaire à la production de documents d'information afin d'alimenter la réflexion des participants au processus de consultation de même que des élus locaux et régionaux sur la portée d'un projet de développement. À cette fin, le Ministère entend mettre en place un bureau indépendant d'analyse des retombées économiques et financières des projets majeurs, dont les résultats des travaux pour chaque projet seront rendus publics sous la forme de dossiers par projet.

Pour assurer le cheminement des projets et la compréhension de leurs enjeux de même que pour soutenir le travail du chargé de projet en région qui agira comme répondant du Ministère et accompagnateur du promoteur, le MERN envisage de mettre sur pied un bureau des projets majeurs, au siège social à Québec, chargé d'assurer la coordination avec les différentes unités responsables de la délivrance d'autorisations ou de la diffusion d'avis relatifs à un projet, la coordination interministérielle avec les autres ministères et organismes interpellés de même que la diffusion publique des dossiers de projet et des résultats de l'analyse du bureau indépendant d'analyse des retombées économiques des projets. L'ensemble de ces mesures devrait contribuer à une plus grande transparence et à une meilleure prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale dans l'analyse des projets de même qu'à une plus grande qualité des processus participatifs de consultation publique dès l'élaboration du projet par la diffusion non seulement d'information par le promoteur auprès de la communauté d'accueil mais également la diffusion des analyses réalisées par le Ministère sur l'ensemble des répercussions et retombées des projets.

En plus du renforcement de la capacité d'analyse des impacts et des retombées des projets, le MERN devra bonifier les mécanismes de suivi et de contrôle en matière de restauration des sites désaffectés. Le respect des engagements d'un promoteur en matière de remise en état d'un site après la fermeture de son entreprise constitue un élément très important d'acceptabilité sociale pour les projets de mise en valeur des ressources naturelles. Le non-respect de ces engagements est susceptible d'entacher la crédibilité du MERN quant à sa capacité ou sa volonté à assumer ses responsabilités de fiduciaire du bon usage du territoire. À cet effet, le MERN, conformément aux dispositions de la Loi sur les mines, devra veiller à ce que les entreprises déposent 100 % des sommes nécessaires à la restauration du site au cours des deux premières années d'exploitation. En plus d'accompagner les entreprises dans l'élaboration de leurs plans de restauration, le MERN devra, en matière de contrôle et de suivi, accroître les ressources consacrées à l'inspection des sites désaffectés, notamment en faisant appel aux acteurs des communautés concernées en envisageant des ententes avec les MRC par exemple.

CONCLUSION

L'acceptabilité sociale dans les communautés d'accueil s'avère incontournable pour les projets de mise en valeur de nos ressources énergétiques et minérales et du territoire public de même que pour la conciliation des usages sur le territoire. L'acceptabilité sociale d'un projet réside en grande partie dans la qualité participative du processus de consultation publique qui permet la participation d'une communauté d'accueil le plus en amont possible de l'élaboration ainsi qu'à toutes les étapes subséquentes d'un projet, et ce, au premier chef des instances locales. La participation des communautés d'accueil relève d'abord de la responsabilité du promoteur qui souhaite y implanter son projet. Elle relève également de la responsabilité du MERN qui consiste à créer les conditions nécessaires à une réelle consultation publique, à analyser les répercussions et les retombées des projets, à alimenter et à veiller à la qualité du dialogue entre le promoteur et les acteurs de la communauté d'accueil par la diffusion d'information pertinente, claire, transparente et accessible sur la portée du projet soumis à la consultation publique, et ce, afin d'assurer la compréhension du projet éventuel et des enjeux régionaux. Les orientations en matière d'acceptabilité sociale proposent des changements importants et de nouvelles façons de faire pour le MERN. Elles lui permettront d'étendre son leadership, d'intervenir plus efficacement et d'assumer pleinement sa mission tout en conciliant ses différents rôles de producteur de connaissances sur le territoire et son potentiel de mise en valeur des ressources énergétiques et minérales, de fiduciaire de l'utilisation du territoire et de la conciliation des usages et d'accompagnateur des projets contribuant au développement économique du Québec.

ANNEXE 1
SYNTHÈSE DES ORIENTATIONS, DES OBJECTIFS ET DES ACTIONS

Orientation 1
Mieux faire connaître les rôles et les responsabilités du MERN en matière de planification et de gestion du territoire

Objectif 1
Clarifier et mieux communiquer les rôles du MERN et les outils d'analyse et d'encadrement utilisés

Action 1
Élaborer et mettre en œuvre un plan de communication visant à faire connaître les différents rôles et responsabilités du MERN, son cadre légal et réglementaire, les orientations, les processus d'analyse et les mécanismes de consultation en vigueur

Orientation 2
Rendre plus transparents, plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les plans d'affectation du territoire public (PATP) et les actualiser

Objectif 1
Rapprocher la planification du citoyen

Action 1
Intégrer au processus d'élaboration et de mise à jour des PATP des étapes de consultations publiques

Objectif 2
Réviser et améliorer les outils de planification régionale

Action 1
Réaliser un bilan des plans d'affectation du territoire public et le rendre public

Action 2
Réviser et simplifier le processus d'élaboration, d'adoption et de mise à jour des PATP

Action 3
Évaluer la pertinence de préciser la portée des plans d'affectation territoriale, notamment à l'égard des activités liées aux ressources énergétiques et minières

Action 4
Réaliser un bilan des plans régionaux de développement du territoire public (PRDTP) et évaluer la possibilité de les intégrer aux PATP

Orientation 3
Assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes d'un projet

Objectif 1
Favoriser un meilleur dialogue entre les promoteurs et les communautés

Action 1
Soutenir la mise en place et le fonctionnement de comités de liaison promoteur-acteurs locaux lors de l'élaboration de projets favorisant la connaissance de la réalité régionale et des enjeux locaux

Action 2
S'assurer qu'un processus de consultation publique est mis en place par le promoteur et est adapté aux acteurs de la communauté concernée

Action 3
Veiller à la mise en place et au fonctionnement de comités de suivi lors de la mise en œuvre des projets, jusqu'à la post-fermeture des sites

Objectif 2
Accroître la diffusion de l'information sur les projets et assurer une meilleure reddition de comptes

Action 1
Consacrer une section du site Web du MERN à la diffusion de l'information sur les projets, dès la réception de la demande

Objectif 3
Accroître la diffusion de l'information sur les filières

Action 1
Assurer la diffusion de l'information sur les filières énergétiques et minières

Objectif 4
Favoriser les bonnes pratiques des entreprises, des citoyens et des communautés en matière d'acceptabilité sociale et de conciliation des usages

Action 1
Élaborer des guides de bonnes pratiques

Action 2
Valoriser des projets exemplaires par la diffusion de bonnes pratiques

Action 3
Élaborer des lignes directrices destinées aux promoteurs portant sur le développement de leurs projets, qui tiennent compte notamment des facteurs d'acceptabilité sociale de ceux-ci

Objectif 5
Bonifier les approches participatives du Ministère

Action 1
Mettre en place une politique ministérielle en matière de consultation des communautés locales

Action 2
Mettre en place un mécanisme adapté de consultation des communautés autochtones au MERN

Action 3
Assurer la mise en place d'un mécanisme de rétroaction dans la communauté d'accueil pour expliquer les conditions et modalités d'autorisation d'un projet

Orientation 4
Favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil

Objectif 1
Accroître les retombées économiques pour les communautés locales et régionales

Action 1
Mettre en place des programmes de formation de la main-d'œuvre adaptés pour les citoyens de la communauté d'accueil d'un projet

Action 2
Proposer des mécanismes de partage des bénéfices et des retombées pour les communautés accueillant tout projet de développement énergétique ou minier sur leur territoire

Action 3
Développer un guide de bonnes pratiques en matière d'entente de partenariat entre les promoteurs et les communautés non autochtones

Action 4
Réaliser un bilan de la délégation de la gestion foncière et des expériences des filières des éoliennes et des petites centrales hydrauliques et, au besoin, mettre à jour les mécanismes de partage des bénéfices convenus

Objectif 2
Accroître la diffusion de l'information

Action 1
Diffuser le contenu des contributions versées par les entreprises aux organismes gouvernementaux sur la base de la Loi sur la transparence des activités minières, gazières et pétrolières

Orientation 5
Renforcer la capacité d'analyse du MERN sur les impacts, les retombées économiques et les répercussions des projets en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale

Objectif 1
S'assurer de la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration et de l'analyse des projets de mise en valeur des ressources et du territoire public

Action 1
Mettre en place un bureau d'analyse d'impacts économiques des projets (coûts, retombées)

Action 2
Diffuser les analyses réalisées par le Ministère sur l'ensemble des répercussions et des retombées du projet

Objectif 2
Accompagner les citoyens, les promoteurs et les communautés dans le développement des projets

Action 1
Mettre en place un guichet unique permettant à toute partie prenante de s'informer et d'échanger sur les projets par l'entremise des directions régionales du MERN

Action 2
Mettre en place un bureau de coordination des grands projets au sein du MERN

Action 3
Assurer la présence du MERN sur le territoire auprès des promoteurs et des instances locales

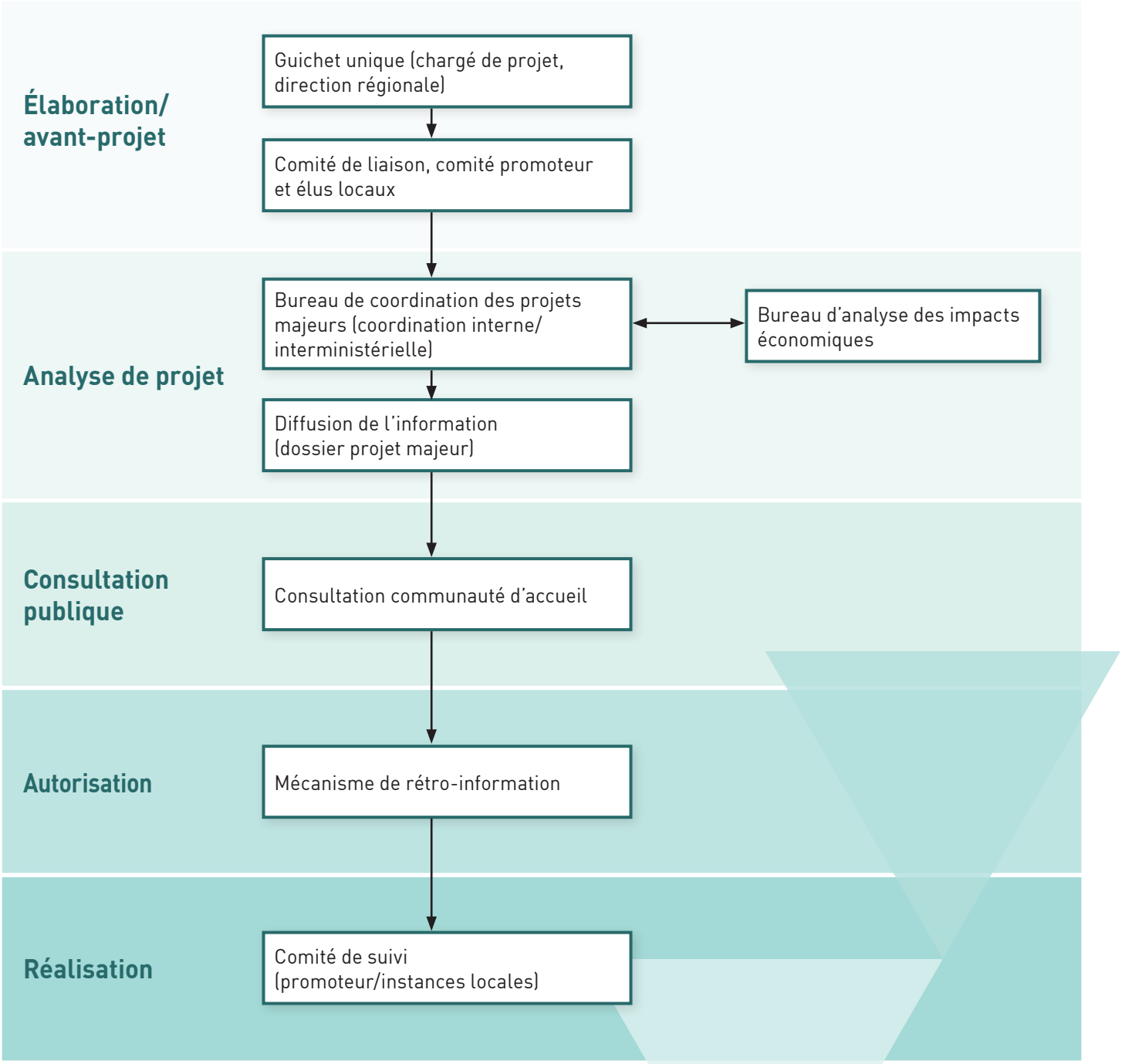
Action 4
Accroître et uniformiser la participation du Ministère aux rencontres d'information sur les projets

Objectif 3
Accroître l'efficacité et la cohérence des activités de suivi et de contrôle

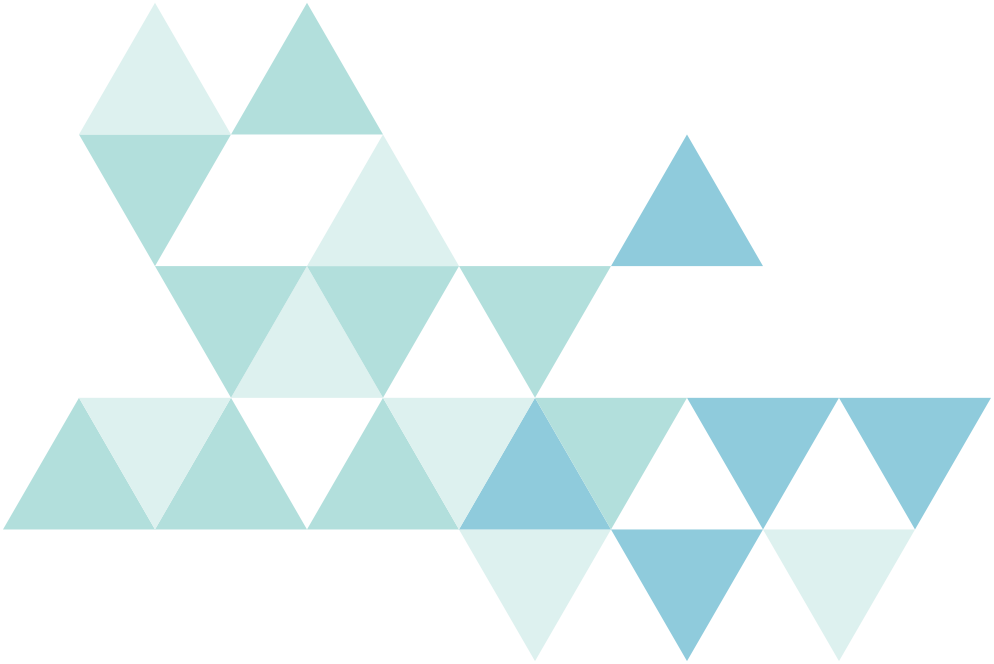
Action 1
Bonifier le cadre légal et réglementaire notamment au regard des garanties et des protections, en cas d'impacts imprévus des projets, et de la remise en état des sites désaffectés

Action 2
Renforcer les mesures de contrôle et de suivi des projets sur le terrain, notamment en faisant appel à la participation des intervenants du milieu

ANNEXE 2
CHEMINEMENT D'UN PROJET*



* La mise en place d'un processus de consultation par un promoteur n'implique d'aucune façon que son projet sera accepté et autorisé par le gouvernement. Un tel processus peut également se traduire par le refus d'une communauté d'accepter un projet de développement.



Énergie et Ressources naturelles

Québec

T02-01-1511