



POUVOIR NOURRIR
POUVOIR GRANDIR

L'Union des producteurs agricoles

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

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

Le 24 mars 2016



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530
upa.qc.ca

ISBN 978-2-89556-165-1 (En ligne)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

TABLE DES MATIÈRES

L'Union des producteurs agricoles.....	1
1. Introduction	2
2. Les cinq orientations proposées par le MERN.....	3
2.1 Mieux faire connaître les rôles et responsabilités du MERN en matière de planification et de gestion du territoire	3
2.2 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
2.3 Assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes d'un projet.....	4
2.3.1 Processus d'information.....	4
2.3.2 Composition des comités de liaison.....	5
2.4 Favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil.....	5
2.4.1 Partage des bénéfices des projets	5
2.4.2 Diffusion des ententes de partage des bénéfices	6
2.5 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.....	6
2.5.1 Bureau des projets et analyse des retombées économiques et financières.....	6
2.5.2 Autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec lors de projets en zone agricole	7
3. Autres éléments qui améliorent l'acceptabilité sociale	8
3.1 Retraits des droits d'expropriation	8
3.2 Développement d'ententes-cadres avec l'Union.....	9
3.3 Responsabilité en cas de contamination.....	9
4. Conclusion.....	10



L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'Union contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'Union et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 41 200 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 422 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à 55 800 personnes. Chaque année, ils investissent au-delà de 620 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2014, le secteur agricole québécois a généré 8,1 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 35 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 250 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,1 G\$ aux usines de transformation.

L'action de l'Union trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'OCDE pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs, productrices agricoles et forestiers a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'Union regroupe 12 fédérations régionales et 27 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

L'Union tient à remercier la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de lui permettre de présenter le point de vue des producteurs agricoles du Québec au sujet du livre vert portant sur les orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) en matière d'acceptabilité sociale.

L'acceptabilité sociale constitue désormais un *passage obligé* pour l'implantation de tout nouveau projet dans une communauté. Toutefois, comme indiqué dans le livre vert, le terme « acceptabilité sociale ne fait pas l'objet d'une définition consensuelle. [...] De plus, l'acceptabilité sociale ne signifie pas unanimité¹ ». Cependant, le rapport produit à la suite du Forum sur l'acceptabilité sociale tenu le 20 mars 2015, un événement organisé par l'Institut du Nouveau Monde et l'Université du Québec à Rimouski, fait le constat, bien que les définitions puissent différer, de certains grands principes généralement reconnus² :

2

- l'acceptabilité sociale n'est pas l'acceptation passive d'un projet par une majorité silencieuse;
- l'acceptabilité sociale ne se résume pas à une vision binaire, pour ou contre un projet;
- l'acceptabilité sociale met en débat des valeurs, des visions des territoires et des modèles de développement;
- l'acceptabilité sociale exige la mise en place de processus d'interaction, sous forme collaborative ou conflictuelle, de nombreux acteurs : personnes élues, société civile, promoteurs et États;
- ces processus doivent être situés dans leur contexte particulier, en lien avec les valeurs et l'histoire des territoires concernés. Ils doivent tenir compte du fait que certains contextes peuvent poser des contraintes à l'expression de vues alternatives et à la participation (ex. : économie en difficulté, populations vulnérables, environnement dégradé, etc.);
- les meilleurs processus ne mènent pas toujours à une acceptation;
- quoique jamais définitivement acquise, l'acceptation peut avoir des fondements solides si les finalités et les changements apportés par le projet ont été explicitement exposés puis admis comme souhaitables, car jugés cohérents avec les valeurs sociales et l'avenir du territoire.

Comme le disait si bien la professeure M^{me} Marie-Josée Fortin lors du Forum sur l'acceptabilité sociale du 20 mars 2015, « il y a nombre d'urgences, mais définir ce qu'est l'acceptabilité sociale en est justement une. Parce que les mots comptent, ils veulent dire quelque chose. Parce que ces mots justifient ensuite des gestes, des décisions, des pratiques. [...] dans tous les cas, l'absence de définition claire crée plus de tensions qu'elle n'en résout³ ». L'Union partage cette préoccupation. Il faut définir à brève échéance le terme acceptabilité sociale, surtout dans le contexte d'un éventuel encadrement législatif.

¹ MERN, Orientations du MERN en matière d'acceptabilité sociale - Livre vert, 2016, p. 12.

² Fortin, Marie-Josée et Yann Fournis. Acceptabilité sociale, où en sommes-nous au Québec? Actes du Forum sur l'acceptabilité sociale tenu le 20 mars 2015 à l'Université du Québec à Rimouski, campus de Lévis, Éditions du GRIDEQ, 2015, p. 23.

³ Ibid, p. 11.

Soulignons que plusieurs projets miniers ou énergétiques sont localisés en terres privées, agricoles ou forestières. La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) doit conserver son pouvoir d'analyse et d'autorisation quant à l'implantation de ces projets non agricoles en zone agricole.

2. Les cinq orientations proposées par le MERN

Vous trouverez ci-dessous les commentaires de l'Union pour chacune des orientations proposées dans le livre vert.

3

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

L'Union est favorable à la proposition de mieux faire connaître le rôle et les mandats du MERN relativement à ces trois domaines d'intervention : l'énergie, les mines et le territoire. Le MERN possède des connaissances importantes et l'Union l'encourage à poursuivre son travail pour faire connaître à la population ses actions dans ces dossiers.

2.2 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

Comme indiqué dans le livre vert, le MERN est responsable du processus d'élaboration des PATP qui consistent à définir pour chaque région les orientations relatives à l'utilisation du territoire public qui intègre les vocations et les préoccupations des différents acteurs, tout en limitant les conflits d'usage entre les activités existantes et les projets. L'Union comprend qu'avec cette orientation, le ministère souhaite élargir la portée des PATP afin d'y inclure les activités minières et énergétiques.

À cet effet, l'Union souhaite sensibiliser le MERN à savoir que plusieurs érablières, bleuetières et autres arbustes produisant des petits fruits nordiques (argousier, sureau, camérisier, cerisier nain rustique, aronia, etc.) ou autres produits forestiers non ligneux (PFNL)⁴ – champignons sauvages et plantes indigènes de sous-étage comme le ginseng sauvage et les crosses de fougère – sont présents sur le territoire public et que leurs retombées économiques sont importantes pour les régions où elles sont localisées. Soulignons qu'il reste encore d'importantes superficies qui pourraient être exploitées à des fins acéricoles en terres publiques au Québec, notamment dans la région du Bas-Saint-Laurent, d'Outaouais-Laurentides et de l'Estrie⁵. Rappelons qu'en 2015, la filière acéricole québécoise a contribué au produit intérieur brut (PIB) québécois à hauteur de 610 M\$, a

⁴ « Les PFNL sont une grande famille composée de tous les végétaux ou leurs sous-produits provenant des milieux forestiers ou des systèmes agroforestiers dont la finalité commerciale est autre que la fibre de bois. Les PFNL sont donc des produits forestiers qui ont une valeur économique et qui ne sont pas de la matière ligneuse (fibre) destinée à l'industrie du bois d'œuvre, de la pâte », Source : Coopérative de solidarité Cultur'Innov, <http://www.culturinnov.qc.ca/>, consulté le 14 mars 2016.

⁵ Fédération des producteurs acéricoles du Québec, 2016.

apporté 10 550 emplois équivalent temps plein, a généré quelque 185 M\$ de revenus de taxation et de parafiscalité et a produit 325 M\$ de chiffres d'affaires (production seulement)⁶. En ce qui a trait à l'industrie du bleuets sauvage, cette dernière génère l'équivalent de 1 000 emplois équivalent temps plein et contribue au PIB québécois à hauteur de 90 M\$ et les retombées de la transformation sont principalement situées dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean⁷.

- Considérant ce qui précède, l'Union demande au MERN d'être vigilant dans sa recherche d'optimisation des revenus et de protéger les superficies de terres publiques qui pourraient être propices à l'exploitation en vue de la production alimentaire (érablière, bleuetière, autres petits fruits nordiques, PFNL), pour des projets miniers ou d'énergie (production ou transport).

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

2.3.1 Processus d'information

L'Union est sensible à cette orientation qui privilégie une consultation des parties prenantes le plus possible en amont d'un projet. De cette façon, le promoteur sera en mesure de prendre davantage en compte les préoccupations des personnes directement touchées et celles des communautés dans son projet.

L'Union est favorable à ce que le MERN développe du matériel tel que des guides qui préciseront au promoteur l'information qu'il doit fournir pour alimenter le processus de consultation publique. Il en va de même pour la production d'outils afin de favoriser la participation des parties prenantes et les personnes directement concernées.

Toutefois, l'Union s'interroge sur l'un des éléments que l'on retrouve dans le document de consultation indiquant que « 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 le groupe de citoyens de la communauté concernée⁸ ».

- Bien que l'Union soit favorable à l'établissement de guides, d'indications et de matériel d'information, elle reste perplexe à l'égard de la réalisation par le ministère de matériel servant à présenter et à expliquer le projet. Selon nous, il s'agit d'une responsabilité qui incombe au promoteur. Si le ministère développe du matériel, il y a un risque de perception d'un parti pris pour le projet qui pourrait nuire à sa crédibilité auprès des parties prenantes par l'apparence d'un manque d'objectivité. Dans ce cas, la ligne est mince et le ministère doit demeurer vigilant pour ne pas la traverser. Comme il est bien

⁶ ÉcoRessources. Les retombées économiques de l'acériculture au Canada, 2013. Données actualisées par la Fédération des producteurs acéricoles du Québec, 2016.

⁷ Syndicat des producteurs de bleuets du Québec. Mémoire de l'industrie du bleuets sauvage présenté lors du Sommet économique régional du Saguenay–Lac-Saint-Jean, le 2 avril 2015, p. 6.

⁸ MERN, 2016. Op. cit., p. 18.

indiqué dans le livre vert, le « ministère doit accompagner le promoteur⁹ » et « mieux jouer son rôle d'accompagnateur auprès du promoteur et des autorités municipales¹⁰ ». Selon l'Union, la présentation du projet revient bien au promoteur.

2.3.2 Composition des comités de liaison

Le livre vert propose aussi la mise en place systématique d'un comité de liaison réunissant le promoteur ainsi que des élus locaux de la communauté. L'Union est favorable à la mise en place de ce comité qui contribuera de façon importante à mieux comprendre les préoccupations des gens directement concernés.

- Afin d'améliorer la prise en compte des préoccupations des parties prenantes dans le cadre des rencontres de ces comités, l'Union demande au MERN d'y inclure des représentants des parties prenantes concernées par les projets. De plus, ces derniers devraient être en poste durant la période de consultation, la période de la construction ou lors de la cessation des activités, étape d'importance dans de telles infrastructures.

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

2.4.1 Partage des bénéfices des projets

Cette orientation propose « de favoriser la maximisation des retombées économiques des projets dans les communautés d'accueil¹¹ ». Selon l'Union, le partage des bénéfices des projets doit se faire avec les communautés, mais également avec les propriétaires fonciers directement touchés par les projets.

Au cours des dernières années, une tendance a été constatée : lorsque des projets ont des effets contraignants, l'une des façons d'en minimiser les impacts est de les repousser vers des territoires moins densément peuplés. C'est pourquoi les projets miniers ou de production d'énergie (éolien, hydrocarbure) ou de transport d'énergie (ligne de transport d'électricité et pipeline) sont très souvent localisés en secteurs agricole ou forestier. De plus, si une propriété a été traversée une fois par un projet de transport d'énergie, elle devient l'endroit le plus propice pour installer d'autres infrastructures linéaires, qu'elles soient liées ou non au domaine de l'énergie. C'est ainsi que certains producteurs agricoles et forestiers voient leurs terres traversées par deux, trois, voire quatre infrastructures. Ces producteurs qui sont fortement sollicités par ces projets vivent un stress important. Leur propriété peut subir une certaine dépréciation, ils sont soumis à un plus grand risque d'incidents ou de nuisances et ils doivent par la suite obtenir des autorisations avant d'exécuter certains travaux, ce qui entraîne des délais et des pertes de temps pour leur activité économique.

- Pour ces raisons, l'Union est d'avis que ces propriétaires qui voient leurs droits de propriété compromis devraient aussi obtenir une part du partage. Sans ces

⁹ Ibid, p. 18.

¹⁰ MERN, 2016. Op. cit, p. 19

¹¹ Ibid, p. 20.

propriétaires, le reste de la communauté serait privée de retombées économiques associées à la venue d'un projet énergétique ou minier.

2.4.2 Diffusion des ententes de partage des bénéfices

Le livre vert propose qu'il y ait une plus grande transparence des retombées économiques et financières des projets par la diffusion publique des ententes de partage des bénéfices convenues entre le promoteur et les municipalités.

- L'Union est tout à fait favorable à cette proposition qui assurera une plus grande transparence auprès de la communauté.

2.5 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

2.5.1 Bureau des projets et analyse des retombées économiques et financières

Concernant cette cinquième orientation, le livre vert propose la mise en place d'un bureau indépendant pour analyser les retombées économiques et financières des projets majeurs, retombées qui seraient rendues disponibles pour tous par la suite. Le MERN envisage aussi de mettre en place un « bureau des projets qui aura comme mandat 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 projets et des résultats de l'analyse du bureau indépendant d'analyse des retombées économiques des projets¹² ». Ce bureau aura aussi la responsabilité de diffuser l'information du promoteur, mais aussi celle réalisée par le MERN sur « l'ensemble des répercussions et retombées des projets¹³ ».

Relativement à ce dernier élément, l'Union est favorable à ce que le ministère réalise certaines analyses économiques et qu'il coordonne le projet dans les différents ministères intervenant dans les processus d'autorisation. Comme le MERN est un ministère à vocation économique, il doit soutenir les projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales portées par des entreprises. Toutefois, contrairement au constat auquel arrive le consultant embauché par le MERN qui suggère de « renforcer l'analyse des retombées économiques, des répercussions sociales et des impacts environnementaux des projets [...] par un bureau indépendant¹⁴ », l'Union juge que le bureau des projets du ministère ne devrait pas s'occuper des autorisations environnementales ou de tout certificat émanant du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

- L'Union est d'avis que le processus d'autorisation environnementale doit rester indépendant et éviter de donner l'impression d'être biaisée, notamment par la

¹² MERN, 2016. Op.cit., p. 23.

¹³ Ibid, p. 23.

¹⁴ Ibid, p. 13.

perspective des retombées économiques. Le MDDELCC et le Bureau des audiences publiques en environnement (BAPE) doivent pouvoir évaluer les impacts environnementaux en toute impartialité.

En ce qui a trait à la mise en place du bureau indépendant d'analyse des retombées économiques et financières des projets majeurs, l'Union souhaite sensibiliser le ministère : avant d'aller de l'avant avec un projet ou le développement d'une filière, tous les risques doivent être analysés. De plus, il faut s'assurer à la base que cela se traduira par des retombées économiques réelles non négligeables pour le Québec qui surpasseront l'ensemble des risques et des coûts, notamment sur le plan environnemental. Le gouvernement doit faire un choix stratégique entre la pérennité du territoire agricole, mais également des territoires en terres publiques propices à l'agriculture, et l'obtention de nouvelles recettes fiscales qui, à terme, disparaîtront avec le tarissement de la mine ou de sites temporaires liés à la production d'énergie.

7

Rappelons qu'en 2013, la production agricole a généré des retombées économiques dans chaque région évaluées à 8,1G\$¹⁵ pour l'ensemble du Québec en plus de procurer 55 800 emplois¹⁶. Les producteurs forestiers, quant à eux, récoltent annuellement pour 250 M\$ de matière ligneuse, générant un chiffre d'affaires de 2,1 G\$ aux usines de transformation¹⁷. Dans ce contexte, il est primordial de tenir compte de la place de l'agriculture et de la foresterie, lorsque l'on envisage des projets sur ces terres afin de ne pas compromettre les retombées économiques importantes et pérennes de ce secteur d'activité. Soulignons qu'en matière d'emploi et de PIB créés, les investissements réalisés en agriculture surpassent ceux effectués dans l'extraction minière, pétrolière et gazière¹⁸.

- L'Union estime qu'il est indispensable de tenir compte de l'importance économique de l'agriculture et de la foresterie dans le cadre de développement de tout projet minier ou énergétique soumis à l'acceptabilité sociale. Les producteurs agricoles et forestiers du Québec refuseront de subir les contraintes associées au développement de cette industrie s'il n'est pas démontré clairement qu'elle sera bénéfique, à long terme, en fin de compte, pour la société québécoise.

2.5.2 Autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec lors de projets en zone agricole

La CPTAQ doit toujours pouvoir intervenir au sujet de tous les projets non agricoles en zone agricole qui nécessitent une autorisation préalable de la Commission pour se réaliser. Le livre vert du MERN ne suggère pas qu'il pourrait en être autrement, mais l'Union tient à préciser qu'une pareille éventualité serait totalement inacceptable.

¹⁵ Statistique Canada. Tableau CANSIM 002-0001 – Recettes monétaires agricoles annuelles (dollars), 2015.

¹⁶ Institut de la statistique du Québec et ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire au Québec, Édition 2014.

¹⁷ Fédération des producteurs forestiers du Québec. La forêt privée chiffrée, 2015.

¹⁸ ÉcoRessources. Mise à jour des retombées économiques de l'agriculture pour le Québec, 2014.

- L'Union s'oppose à toute diminution de la compétence de la CPTAQ, car cette dernière dispose de l'entière compétence pour autoriser un projet non agricole en zone agricole et d'en juger les impacts sur le territoire agricole que le projet ait fait l'objet ou non d'une analyse par le bureau de projets du MERN.

3. Autres éléments qui améliorent l'acceptabilité sociale

Vous trouverez ci-dessous d'autres éléments qui favoriseraient une meilleure acceptabilité sociale.

3.1 Retraits des droits d'expropriation

Dans le domaine du transport de l'énergie, la possibilité d'exproprier les propriétaires fonciers qui se trouvent sur le tracé où les promoteurs souhaitent installer leurs infrastructures est possible avec l'autorisation du gouvernement. L'article 235 de la Loi sur les mines prévoit la possibilité pour une compagnie minière, pétrolière ou gazière d'exproprier pour exploiter, et ce, à la suite de l'adoption d'un décret du gouvernement après leur demande suivant l'article 35 de la Loi sur l'expropriation. Certaines compagnies ont d'ailleurs même obtenu une loi privée pour procéder à l'expropriation¹⁹.

Soulignons ici que les promoteurs utilisent souvent l'argument de leur capacité à exproprier afin de faire signer des ventes, des baux, des servitudes ou des autorisations d'accès à rabais aux propriétaires fonciers. L'assertion selon laquelle il n'y aurait eu que quelques expropriations réellement prononcées ces dernières décennies en matière de développement lié au transport de l'énergie ou par le secteur minier ne tient pas la route compte tenu de ce qui précède.

Nous souhaitons rappeler l'importance du principe de la propriété privée dans notre société. Le droit d'expropriation doit davantage être associé à un privilège pouvant être exercé par une minorité d'organisations tels le gouvernement, les sociétés d'État ou les municipalités.

L'Union s'élève contre la possibilité de concéder un droit d'expropriation à une entreprise; elle estime que ce droit doit être utilisé de façon exceptionnelle et avec l'approbation de l'Assemblée nationale, comme cela a été le cas dans le dossier précité du pipeline Saint-Laurent en 2005.

- L'Union demande, par souci de transparence, que le droit d'exproprier un propriétaire foncier pour le développement minier, pétrolier et gazier soit déterminé par l'Assemblée nationale du Québec, dans une loi particulière à chaque cas, et non plus par le gouvernement siégeant en conseil, suivant les articles 235 de la Loi sur les mines et 36 de la Loi sur l'expropriation.

¹⁹ Assemblée nationale, première session, 39^e législature. Projet de loi 219, Loi modifiant la Loi concernant Pipeline Saint-Laurent, Éditeur officiel du Québec, sanctionné le 11 juin 2010.

3.2 Développement d'ententes-cadres avec l'Union

La plupart des projets miniers ou d'énergie développés en terres privées se retrouvent en secteur agricole et forestier. L'expérience des dernières années démontre que le développement d'une entente-cadre entre le promoteur et l'Union est nécessaire afin d'en arriver à une acceptabilité du projet auprès des producteurs.

La mise en place d'une entente-cadre entre le promoteur et l'Union permet de rétablir un équilibre des forces dans la négociation, de protéger adéquatement les producteurs et les terres agricoles et forestières et d'établir des compensations équitables pour tous. C'est pourquoi une telle entente améliore l'acceptabilité sociale de ces projets.

D'ailleurs, le BAPE dans son rapport d'enquête et d'audiences de 2014 qui portait sur les enjeux liés à l'exploration et à l'exploitation du gaz de schiste dans le shale de l'Utica des basses-terres du Saint-Laurent indiquait que « L'Union des producteurs agricoles devrait convenir d'une entente-cadre avec l'industrie, au nom des propriétaires agricoles chez qui celle-ci installerait des infrastructures. Cette entente permettrait d'uniformiser les conditions des contrats et d'assurer des compensations appropriées aux producteurs agricoles²⁰ ».

Rappelons que l'Union a une grande expérience dans ce domaine. Les premières négociations pour en arriver à une entente-cadre ont eu lieu avec TransCanada Pipelines Limited au début des années 80. Ces négociations ont débouché en 1986 sur la première version de l'Entente sur le passage des lignes de transport en milieux agricole et forestier, dont la dernière révision a été effectuée en 2014. Au fil des ans, d'autres ententes ont été conclues autour de projets énergétiques traversant le territoire (éolienne, oléoduc, gazoduc).

- L'Union demande au ministère d'ajouter dans son livre vert un point qui contraindrait les promoteurs, qui déploient des projets qui pourraient toucher plusieurs producteurs agricoles et forestiers, à conclure une entente-cadre avec l'association accréditée qui représente les producteurs agricoles.

3.3 Responsabilité en cas de contamination

En cas de contamination par une entreprise minière ou énergétique, un propriétaire aura le fardeau de la preuve et il devra tenter des recours contre la compagnie qui dispose souvent de moyens financiers plus importants.

Afin d'améliorer l'acceptabilité sociale, le ministère doit s'assurer que les producteurs agricoles et forestiers, qui devront vivre avec une installation minière ou énergétique sur leurs terres, ne soient pas tenus responsables de ces activités ou ces infrastructures. À cet égard, des clauses dégageant les propriétaires qui reçoivent ces installations de toute responsabilité, y compris des dommages causés à l'environnement, doivent être exigées. Celles-ci devront représenter un risque zéro pour les propriétaires fonciers concernés. Comme des événements peuvent survenir plusieurs années après la fermeture d'un site et que de nombreuses incertitudes pèsent sur la

²⁰ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Rapport d'enquête et d'audience publique : Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale de l'Utica des basses-terres du Saint-Laurent, novembre 2014.

pérennité des certaines entreprises qui exploiteront ces ressources, des fonds doivent être mis de côté pour faire face à ces événements. L'Union salue les dispositions prévues à la Loi sur les mines qui prévoit que le MERN « devra veiller à ce que les entreprises déposent 100 % des sommes nécessaires à la restauration du site au cours des deux premières années d'exploitation²¹ ».

- Toutefois, l'Union recommande que le ministère aille plus loin en prévoyant la mise sur pied d'un fonds afin de pallier tout problème qui pourrait survenir après la fermeture d'un site pour les dossiers miniers ou ceux liés à l'énergie. L'Union invite le gouvernement à s'inspirer de l'une des décisions de l'Office national de l'énergie qui oblige les compagnies pipelinères à amasser suffisamment de fonds pour faire face à leurs obligations lors de la cessation de leurs activités et aussi pour couvrir tout dommage qui pourrait survenir après celles-ci²².

4. Conclusion

Selon l'Union, l'acceptabilité sociale constitue désormais un passage obligé pour l'implantation de tout nouveau projet dans une communauté. Cependant, ce terme mérite d'être clairement défini avant toutes choses.

L'exercice que le MERN réalise au travers son livre vert définit cinq grandes orientations. L'Union rappelle que plusieurs projets miniers ou énergétiques sont localisés en terres privées, agricoles ou forestières. Ainsi, les demandes que formulées auprès du ministère se résument de la manière suivante :

- l'Union demande au MERN d'être vigilant dans sa recherche d'optimisation des revenus. L'Union demande aussi au ministère de protéger les superficies de terres publiques qui pourraient être propices à l'exploitation en vue de la production alimentaire (érable, bleuetière, autres petits fruits nordiques, PFNL), pour de projets miniers ou d'énergie (production ou transport);
- bien que l'Union soit favorable à l'établissement de guides, d'indications et de matériel d'information, elle reste perplexe à l'égard de la réalisation par le ministère de matériel servant à présenter et à expliquer le projet. Selon nous, il s'agit d'une responsabilité qui incombe au promoteur. Si le ministère développe du matériel, il y a un risque de perception d'un parti pris pour le projet qui pourrait nuire à sa crédibilité auprès des parties prenantes par l'apparence d'un manque d'objectivité. Dans ce cas, la ligne est mince et le ministère doit demeurer vigilant pour ne pas la traverser. Comme il est bien indiqué dans le livre vert, le « ministère doit accompagner le promoteur » et « mieux jouer son rôle d'accompagnateur auprès du promoteur et des autorités municipales ». Selon l'Union, la présentation du projet revient bien au promoteur;

²¹ MERN, 2016. Op. cit., p. 23.

²² Office national de l'énergie. Motifs de décision MH-001-2012, coûts estimatifs de la cessation d'exploitation, février 2013.
Office national de l'énergie. Motifs de décision MH-001-2013, mécanismes de prélèvement et de mise de côté de fonds, mai 2014.

- afin d'améliorer la prise en compte des préoccupations des parties prenantes dans le cadre des rencontres de ces comités, l'Union demande au MERN d'y inclure des représentants des parties prenantes concernées par les projets. De plus, ces derniers devraient être en poste durant la période de consultation, la période de la construction ou lors de la cessation des activités, étape d'importance dans de telles infrastructures;
- l'Union est d'avis que ces propriétaires qui voient leurs droits de propriété compromis devraient aussi obtenir une part du partage. Sans ces propriétaires, le reste de la communauté serait privée de retombées économiques associées à la venue d'un projet énergétique ou minier;
- l'Union est tout à fait favorable à cette proposition qui assurera une plus grande transparence auprès de la communauté;
- l'Union est d'avis que le processus d'autorisation environnementale doit rester indépendant et éviter de donner l'impression d'être biaisée, notamment par la perspective des retombées économiques. Le MDDELCC et le Bureau des audiences publiques en environnement (BAPE) doivent pouvoir évaluer les impacts environnementaux en toute impartialité;
- l'Union estime qu'il est indispensable de tenir compte de l'importance économique de l'agriculture et de la foresterie dans le cadre de développement de tout projet minier ou énergétique soumis à l'acceptabilité sociale. Les producteurs agricoles et forestiers du Québec refuseront de subir les contraintes associées au développement de cette industrie s'il n'est pas démontré clairement qu'elle sera bénéfique, à long terme, en fin de compte, pour la société québécoise;
- l'Union s'oppose à toute diminution de la compétence de la CPTAQ, car cette dernière dispose de l'entière compétence pour autoriser un projet non agricole en zone agricole et d'en juger les impacts sur le territoire agricole que le projet ait fait l'objet ou non d'une analyse par le bureau de projets du MERN;
- l'Union demande, par souci de transparence, que le droit d'exproprier un propriétaire foncier pour le développement minier, pétrolier et gazier soit déterminé par l'Assemblée nationale du Québec, dans une loi particulière à chaque cas, et non plus par le gouvernement siégeant en conseil, suivant les articles 235 de la Loi sur les mines et 36 de la Loi sur l'expropriation;
- l'Union demande au ministère d'ajouter dans son livre vert un point qui contraindrait les promoteurs énergétiques, qui déploient des projets qui pourraient toucher plusieurs producteurs agricoles et forestiers, à conclure une entente-cadre avec elle;
- l'Union recommande que le gouvernement aille plus loin en prévoyant la mise sur pied d'un fonds afin de pallier tout problème qui pourrait survenir après la fermeture d'un site pour les dossiers miniers ou ceux liés à l'énergie. L'Union invite le gouvernement à s'inspirer de l'une des décisions de l'Office national de l'énergie qui oblige les compagnies pipelinières à amasser suffisamment de fonds pour faire face à leurs obligations lors de la cessation de leurs activités et aussi pour couvrir tout dommage qui pourrait survenir après celles-ci.