



Agir maintenant, défendre demain

Publication N° 01-24
Version du 6 janvier 202

Planifier l'intégration d'un grand projet et ses coûts : un cadre de réflexion appliqué au projet minier Horne 5

Par Julie Reid Forget
Présidente de *Terres publiques* & experte de la conciliation du territoire
[Curriculum Vitae](#)

Notes au lecteur:

Ce document a été publié le 26 septembre dans le cadre de la commission d'enquête sur le projet minier Horne 5 à Rouyn-Noranda du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Depuis, cette nouvelle version contient la même analyse mais il y a trois changements, soit un préambule définissant certains termes pour une personne peu familière avec la procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE); un sommaire exécutif pour saisir plus rapidement le propos du document; et, une révision linguistique a eu lieu pour assurer la concordance et le bon usage du français.

Ce document est, à la base, une co-initiative de *Terres publiques* ainsi que des organismes de la société civile de l'Abitibi-Témiscamingue, soit le *Conseil régional de l'environnement de l'Abitibi-Témiscamingue*, *Québec meilleure mine*, *Regroupement vigilances mines de l'Abitibi-Témiscamingue (REVIMAT)* et *Mining Watch Canada* en vue de leur participation à l'examen public du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) portant sur le projet minier Horne 5 à Rouyn-Noranda.

Ce document représente toutefois uniquement l'opinion de l'auteurice et demeure sa propriété intellectuelle. Si vous avez des questions en lien avec ce document, écrivez à info@terrespubliques.org.

Nous aimerions remercier les relecteurs, surtout Jacques Locat, professeur émérite à l'Université Laval et Marie Bernard, réviseuse linguistique pour le journal GRAFFICI.

Pour référencer ce document, vous devriez écrire ainsi: Julie Reid Forget (2024). *Planifier l'intégration d'un grand projet et ses coûts: un cadre de réflexion appliqué au projet minier Horne 5*. Publication N° 01-24, *Terres publiques*, 6 janvier 2025.

Aperçu du document

Préambule	4
Sommaire exécutif	5
1. Les objectifs et le contexte de cette publication <i>Évaluer si les coûts de l'intégration en valent les bénéfices</i>	7
2. L'approche et le cadre de réflexion <i>La directive, la hiérarchie de mitigation, le développement durable</i>	7
3. Un cadre de réflexion pour l'intégration des grands projets <i>Pourquoi, quels, comment, avec quoi, qui, quoi et quand</i>	7
3.1. Pourquoi l'émergence d'ententes comme outils d'indemnisation?	
3.2. Quels sont les précédents d'ententes de type communautaire?	
3.3. Comment éviter le malaise du marchandage de l'acceptabilité sociale	
3.4. Avec quoi débute-t-on la planification de l'intégration ?	
3.5. Qui participe à la planification de l'intégration?	
3.6. Quels peuvent être ces coûts?	
3.7. Quand signe-t-on une entente et quelles clauses importantes prévoir?	
4. L'application du cadre de réflexion au projet minier Horne 5 <i>Le rendez-vous manqué entre Rouyn-Noranda et Falco Resources</i>	17
4.1. L'état des lieux : planification de l'intégration de Horne 5	
4.2. Les enjeux selon les pratiques et la réalité du projet	
4.3. Des pistes de solutions à envisager	
5. Mots de conclusion <i>Une approche collaborative pour l'analyse coûts-avantages avant la décision</i>	24
Références <i>Quelques exemples d'ententes et de guides</i>	25

Préambule

Ce préambule sert à résumer le contexte de l'évaluation environnementale dans lequel s'inscrit la planification d'un grand projet, notamment en définissant les termes importants.

Les grands projets au Québec. Les grands projets au Québec ont un encadrement spécifique, notamment parce qu'il est jugé qu'ils représentent plus de risques pour l'environnement et les communautés. Dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le [Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets](#) s'applique aux projets dits assujettis, décrits à son Annexe 1. Typiquement, ce sont des projets industriels (site d'enfouissement, complexe manufacturier), d'extraction (minier, gazier), d'infrastructure (route, pont, voie ferrée) et d'énergie (barrage, parc éolien).

L'évaluation environnementale. L'étape la plus connue du public de la [Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement](#) (PEEIE) est l'examen public mené par le Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE). On confond souvent le BAPE et la PEEIE. Le processus dans son entièreté peut prendre une à deux années, principalement pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement par l'initiateur de projet.

L'étude d'impact sur l'environnement. L'étude d'impact est réalisée par l'initiateur du projet avec l'aide de professionnels et de consultants reconnus dans la pratique d'études d'impact. Cette étude identifie les enjeux du projet par l'évaluation des impacts du projet sur le milieu physique (eau, air, sol, etc.), biologique (faune, flore, biodiversité, etc.) et humain (économie, communauté, services publics, etc.) et propose des mesures adéquates d'intégration. L'initiateur a une obligation de consulter le milieu durant l'élaboration de son étude d'impact. Une fois terminée, c'est au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, la Faune et les Parcs (MELCCFP) d'en évaluer sa recevabilité, soit sa conformité à la [Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement](#). Si elle est jugée recevable, le BAPE recevra son mandat du Ministre.

L'examen public du BAPE. Le BAPE a trois modalités d'examen public: la médiation, la consultation ciblée et l'audience publique. Cette dernière est la plus courante. L'audience publique se déroule sur quatre mois et comporte deux parties. La première servira à compléter l'analyse du dossier où les commissaires et le public auront des questions pour l'initiateur et les ministères. La deuxième partie consiste à recevoir les opinions du public - pour, contre, mitigé et pourquoi - et la commission posera des questions aux participants.

L'acceptabilité sociale. Le gouvernement du Québec définit l'[acceptabilité sociale](#) comme étant « le résultat d'un jugement collectif, d'une opinion collective, à l'égard d'un projet, d'un plan ou d'une politique ». Dans le cadre actuel, l'acceptabilité sociale n'est pas évaluée.

La décision publique. À partir du rapport du BAPE ainsi que d'une analyse environnementale du MELCCFP, le ministre recommande une décision au Conseil des ministres, qui émet (ou pas) un décret d'autorisation avec des conditions d'application.

Les coûts d'intégration d'un grand projet. Dans ce cadre d'évaluation environnementale, à aucun moment, le gouvernement du Québec n'exige un budget de l'ensemble des coûts et des bénéfices du projet, et d'identifier ceux qui sont d'ordre privé et public. Sans cette évaluation économique d'un grand projet, comment évaluer si un projet est gagnant autant pour le privé que pour la collectivité? C'est l'objet de ce document.

Sommaire exécutif

Les objectifs et l'approche. Cette publication a comme principale intention de faire avancer la réflexion au sujet du besoin de planifier l'intégration du grand projet et d'en connaître ses coûts pour qu'une base économique serve à la décision publique dans le cadre de la *Procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE)*, laquelle encadre ce processus décisionnel collectif. Le document fournit d'abord un cadre de réflexion pour ensuite l'appliquer au projet minier Horne 5 dans le contexte de l'examen public du BAPE. Pour l'instant, cette planification des coûts d'intégration existe partiellement lors de l'élaboration d'une entente entre une municipalité et un initiateur de projet notamment comme outil d'indemnisation locale. Ce document vise à intégrer et compléter les approches actuelles.

Le cadre de réflexion

Pourquoi l'émergence d'ententes comme outils d'indemnisation? Plusieurs facteurs ont contribué à l'émergence des ententes auprès des communautés, mais nous jugeons que les deux plus évidents sont l'enjeu de distribution de la redevance aux communautés d'accueil et l'enjeu d'acceptabilité sociale devant des communautés désormais plus mobilisées à partir des médias sociaux. Aujourd'hui, les ententes dites communautaires entre une entreprise minière et les communautés d'accueil deviennent plus répandues au Québec, mais encore rares, confidentielles et inégales entre les projets et les secteurs.

Quels sont les précédents d'ententes de type communautaire? C'est le secteur de l'énergie qui a le plus structuré ces ententes au Québec, notamment pour les parcs éoliens et les barrages hydroélectriques. C'est potentiellement le barrage de La Romaine d'Hydro-Québec qui fut un déterminant dans les ententes auprès des communautés locales, en complément des ententes auprès des peuples autochtones. Le secteur éolien est relativement encadré avec des indemnisations pour les propriétaires, les municipalités hôtes et, de plus en plus, en partenariats. Le secteur minier a plusieurs exemples avec les Premières Nations mais avec des communautés allochtones, c'est encore rare, moins généreux et pas du tout encadré.

Comment éviter le malaise du marchandage de l'acceptabilité sociale? Devant ces avantages financiers proposés par les initiateurs, pourquoi ne pas signer une telle entente? Certaines municipalités, favorables au projet, ne veulent pas réduire les chances de l'entreprise de réussir le projet et certaines peuvent même penser que c'est au public de financer l'arrivée du projet. D'autres municipalités, au contraire, sont défavorables au projet, et elles pensent qu'entrer en négociation aiderait l'initiateur et donnerait l'impression aux citoyens et au gouvernement que l'acceptabilité sociale est marchandable. Ce malaise municipal est tout-à-fait réel puisque la pression locale est importante sur les élus municipaux. Ces ententes peuvent représenter le « prix » de l'acceptabilité sociale.

Avec quoi débute-t-on la planification de l'intégration? L'étude d'impact est l'outil principal informant l'ensemble des parties prenantes des impacts résiduels, définis comme un « impact qui persiste après la mise en place des mesures d'atténuation courantes et particulières ». La courbe des besoins en main d'œuvre est importante pour connaître les impacts sociaux et le plan de restauration à la fermeture du projet demeure fondamental pour inclure les coûts écologiques du projet. L'initiateur de projet ne peut avoir toute l'expertise nécessaire pour bien planifier l'intégration de son projet : il a donc besoin de

travailler en collaboration avec les directions régionales des ministères, la MRC et la ou les municipalités concernées.

Qui participe à la planification de ces coûts? En ce qui a trait à la *gouvernance*, il est important de former un groupe de travail pour planifier l'ensemble des activités à prévoir et des indemnités à considérer. Il s'agira aussi d'identifier les compétences partagées entre le public et le privé et entre le municipal et le provincial. Ce groupe de travail devrait être composé de gestionnaires relativement près des instances décisionnelles et habiles en budgétisation.

Quels peuvent être ces coûts? Il y a d'abord l'indemnité des citoyens voisins du grand projet pour les nuisances et la perte de qualité de vie; ensuite, l'indemnité pour les commerçants qui devront parfois faire face à la perte de revenus ou frais de requalification de leurs activités; les coûts sur les services publics (santé, sécurité publique); le cadre de prévention et gestion de l'expansion économique (à l'ouverture de la mine) et sa contraction (à la fermeture de la mine), communément appelé *boom-bust*; les fonds de soutien à la vitalité économique à la fin du projet; les garanties financières (additionnelles si la couverture d'assurance est insuffisante) liées à un accident majeur et au plan de restauration; et, la régénération du milieu naturel pendant et à la fin du projet.

Quand signe-t-on une entente et quelles clauses importantes prévoir? L'entente ne devrait pas être signée avant de connaître l'ensemble des impacts résiduels du projet. D'ailleurs, si l'initiateur peine à répondre à certaines questions durant la négociation, il vaut mieux attendre l'enquête du BAPE, car la commission saura éclairer les enjeux par ses pouvoirs d'enquête. Une équipe de négociation devrait être mise en place sans oublier un expert en étude d'impact pour bien guider la conservation sur les impacts résiduels. Il faut d'abord signer une pré-entente (comment négocier et comment aborder les différends) et ensuite débiter la négociation de l'entente. Il est important d'éviter les clauses affectant la liberté d'expression ainsi que celles proposant des bénéfices variables associés au profit.

L'application du cadre de réflexion au projet minier Horne 5.

Au moment de l'examen public du BAPE, la municipalité de Rouyn-Noranda, les directions régionales provinciales et Falco Ressources n'avaient pas initié d'entente relative aux différents coûts d'intégration sociale, économique et écologique de Horne 5. Pourtant, ces coûts étaient au centre des préoccupations des participants durant l'audience publique.

État des lieux. Le projet minier Horne 5 suscite plusieurs inquiétudes notamment celles de la disponibilité de la main d'oeuvre et de logement, déjà problématique; les nuisances et les effets cumulatifs avec la Fonderie Horne sur les quartiers limitrophes saturés, les risques et les conséquences de l'activité sismique induite; les impacts sur l'accès aux services publics, notamment durant la construction; les effets économiques négatifs, notamment l'attractivité de la ville; la confusion sur le rôle du comité de suivi dans la planification du projet; et, le niveau d'anxiété et de fatigue sociale est élevé et l'approche proposée à ce jour inadéquate.

Enjeux d'intégration du projet. (1) l'impact résiduel du projet sur la communauté a été évaluée «élevée» et peu de propositions concrètes répondent adéquatement à ce niveau d'impact; (2) des analyses manquantes: l'analyse des effets cumulatifs sur la qualité de vie des riverains, l'analyse des conséquences sur le milieu bâti de la ville face aux risques de sismicité induite, le cadre préliminaire d'indemnité des quartiers à proximité, et la

courbe de besoin en main d'oeuvre pour évaluer l'impact sur les services publics; (3) le comité de suivi semblait peu adapté aux besoins d'intégration du projet; (4) la planification de l'intégration du projet est demeurée conceptuelle: le projet n'a pas réussi à convaincre le milieu; (5) les mesures d'urgence n'avaient pas été planifiées avec la sécurité publique; (6) la gestion de la fin de mine est aussi trop conceptuel.

Les pistes de solution à envisager. Un bureau conjoint d'évaluation et d'intégration du projet devrait être mis en place. La municipalité de Rouyn-Noranda pourrait la coordonner avec le soutien des directions régionales concernées par les impacts du projet, notamment la santé et la sécurité publique. Pour améliorer la confiance du milieu, il semble y avoir un besoin d'études, de surveillance et de suivi indépendants du territoire municipal (avec des chercheurs qualifiés de l'UQAT) pour bien saisir les effets cumulatifs. Le milieu naturel de la municipalité est abîmé et un chantier régénératif serait une mesure d'indemnisation appropriée en cofinancement avec le privé associé au passif environnemental.

Conclusion: une approche collaborative pour l'analyse coûts-avantages avant la décision. Dans l'esprit du principe pollueur-payeur du développement durable, il est peut-être temps que l'État québécois ait en main l'ensemble des coûts publics sociaux, écologiques et économiques d'un grand projet avant de prendre sa décision. En prévoyant un tel processus, l'analyse coûts-avantage serait mieux intégrée. Cette analyse aurait lieu que le projet soit autorisé ou pas, comme l'étude d'impact, tel un outil décisionnel plus complet et précis. Ce serait ainsi moins malaisant pour les municipalités de se voir imposer cette idée d'entente communautaire durant la quête d'acceptabilité sociale de l'entreprise.

terres publiques
SERVICES CONSEILS

Agir maintenant, défendre demain

1. Les objectifs et le contexte de la publication

Évaluer si les coûts d'intégration en valent les bénéfiques

Cette publication a comme principale intention de faire avancer la réflexion au sujet du besoin de planifier l'intégration d'un grand projet et d'en connaître ses coûts pour qu'une base économique plus complète serve à la décision publique dans le cadre de la *Procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE)*, laquelle encadre ce processus décisionnel collectif.

Afin d'offrir un cadre pratique, les initiateurs de cette publication ont saisi l'occasion d'appliquer cette réflexion au projet minier Horne 5, actuellement sous examen par le *Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE)* permettant ainsi aux participants concernés d'en profiter pour leurs mémoires.

La publication vise aussi à :

- compenser pour un manque de documents pratiques et publics sur le sujet;
- réfléchir à la pratique d'évaluation des coûts publics en lien avec celle sur les bénéfiques;
- proposer une liste d'activités d'intégration basée sur l'impact résiduel à indemniser.
- présenter la pratique des ententes communautaires, l'outil émergeant et ses défis.
- argumenter pour une planification multipartite de l'intégration et un rôle provincial;

La publication contient deux parties : le cadre de réflexion (sections 2 et 3) et une application de cette réflexion au cas du projet minier Horne 5 (section 4). La conclusion porte sur la manière d'inclure cette réflexion dans les institutions actuelles.

2. L'approche et le cadre de réflexion

La directive, la hiérarchie de mitigation et le développement durable

La planification de l'intégration des grands projets et ses coûts, notamment les ententes communautaires, est au centre de la qualification des conditions d'acceptabilité sociale d'un grand projet. Puisque cette planification relève d'activités terrain très pratiques, cette publication propose de documenter des perspectives de praticiens et chercheurs expérimentés ayant participé plusieurs fois au processus d'évaluation environnementale de grands projets et aux négociations d'ententes.

Le document repose en grande partie sur des pratiques reconnues par les praticiens des évaluations environnementales. D'abord, il y a les exigences légales et volontaires sont décrites dans la *directive* pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement transmise par le MELCCFP transmise au début du processus à l'initiateur et sont adaptées ou mises à jour selon le contexte du projet soumis par le ministère. Ensuite, les études d'impact suivent les principes de la *hiérarchie d'atténuation des études d'impact*, c'est à dire qu'un fois l'impact identifié, les professionnels chercheront des solutions d'évitement ou d'atténuation en modifiant le projet limitant ainsi l'impact résiduel du projet. Si toutefois, aucun évitement ou atténuation est possible, l'initiateur devrait indemniser¹; les principes de développement durable² auxquelles souscrivent les ministères québécois par la *Loi sur le développement durable*. Dans ce document, les principes de développement durable

¹ [What is the mitigation hierarchy?](#) ICMM, 2024

² [D-8.1.1 - Loi sur le développement durable](#)

concernés par l'intégration du projet et ses coûts sont notamment la *santé et la qualité de vie (effets cumulatifs avec Fonderie Horne)*, le *principe de précaution (sismicité)*, *l'accès au savoir, la participation et l'engagement* (comité de suivi n'a pas planifié l'intégration du projet). Mais surtout, les deux dernières principes, soit le principe pollueur-payeur et l'internalisation des coûts, définis comme suit:

« pollueur payeur » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;

« internalisation des coûts » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

Il faut savoir que la planification des coûts d'intégration n'est pas véritablement soutenue par la pratique des études d'impact et ne contribue pas formellement et systématiquement à informer les décideurs des coûts publics de l'intégration du projet et ce, avant la décision publique. Pour l'instant, cette planification a pris la forme d'ententes communautaires ou de différentes démarches de cohabitation, de rachat ou d'acquisition responsable, lesquelles sont volontaires et négociées entre l'initiateur et un individu ou entre l'initiateur et une municipalité. Ces ententes sont parfois conclues avant ou après la décision publique, mais rarement en vue de prendre cette décision. Ces ententes semblent sous-évaluer l'importance du dialogue concernant la pression sur les services publics municipaux et provinciaux.

Pourtant, selon la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement*³, cette information est requise à l'étude d'impact. On y précise que « l'initiateur présente des mesures de compensation des impacts résiduels inévitables, c'est-à-dire les impacts qui subsistent après les efforts d'évitement effectués et une fois les mesures d'atténuation appliquées, tant pour les milieux physique et biologique que pour le milieu humain ».

En pratique, malheureusement, des études d'impact sont jugées recevables sans que ces compensations soient détaillées dans un budget utile à la commission d'enquête du BAPE, à l'analyse environnementale du ministère, et à la décision du Conseil des ministres.

Nous désirons mentionner les limites du document. D'abord, le temps et les ressources étaient limités, ce qui n'a pas permis une consultation des pairs aussi élargie qu'il était souhaité. Ensuite, dans la planification de l'intégration d'un grand projet, il y aurait aussi tous les coûts écologiques liés à la perte de biodiversité notamment. Devant la complexité d'établir ces coûts, nous avons plutôt traité ce sujet dans la restauration et la régénération du milieu après le projet minier. Par exemple, la valeur de la perte de biodiversité se retrouverait dans les coûts pour l'initiateur de rétablir le terrain et tous ses usages, que la milieu physique et biologique se trouve dans des conditions d'origine ou meilleures.

³ Page 21 de la [Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement](#), Ministère de l'Environnement, de la lutte contre les Changements climatiques, de la Faune et des Parcs, Édition 2024.

3. Un cadre de réflexion pour l'intégration des grands projets

Pourquoi, lesquels, comment, avec quoi, qui, quoi et quand?

Ce document utilisera l'expression grand projet pour décrire le projet considéré risqué pour l'environnement par sa taille ou encore par la sensibilité de sa relation avec l'environnement. Ce type de projet est défini par l'État québécois dans l'Annexe 1 du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (chapitre Q-2, r. 23.1) relatif à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Nous privilégions une approche multipartite entre les directions régionales du gouvernement du Québec, le ou les gouvernements de proximité concernés et l'initiateur du grand projet, afin de favoriser une approche collaborative et unifiée les parties impliquées de la planification des activités et des coûts liés à l'intégration d'un grand projet. Toutefois, comme ce n'est pas la pratique usuelle, mais souhaitable, le document servira à mieux comprendre les ententes communautaires comme outil d'inclusion des coûts sociaux et environnementaux du projet.

3.1. Pourquoi l'émergence d'entente comme outils d'indemnisation?

La signature relativement récente de la *Déclaration de réciprocité*⁴ représente ce nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité et, de ce fait, confirme la péréquation des revenus tirés par les redevances sur les ressources naturelles. Cette idée de péréquation a été argumentée dans des pactes fiscaux antérieurs. En effet, en ce qui a trait au partage des revenus annuels des redevances, le partenariat prévoit une redistribution de 38 millions de dollars (p.11 de la *Déclaration de réciprocité*) par année à l'ensemble des municipalités du Québec.

«Le [partage des revenus des redevances sur les ressources naturelles](#): Ce programme permet aux MRC de bénéficier des retombées de l'exploitation des ressources naturelles. Un montant minimum leur est garanti et l'enveloppe disponible est répartie entre les régions, au prorata du produit intérieur brut (PIB) régional résultant de l'exploitation des ressources naturelles, puis entre les MRC, selon la population, la superficie du territoire et l'indice de vitalité économique.»

Cette redistribution est un partage général de la redevances qui ne descend pas au niveau des municipalités ayant un projet minier directement près de leurs délimitations. Ainsi, les municipalités hôtes d'un grand projet minier ne reçoivent pas une indemnisation par la redevance pour les différents dérangements du projet minier sur les communautés.

Cette absence de décentralisation de la « rente » sur les ressources naturelles envers les communautés d'accueil ou les peuples autochtones ayant des droits sur les territoires convoités par un initiateur est un des facteurs qui contribue à l'émergence de ces ententes. Si le gouvernement ne transmet pas la redevance, les communautés et les Premières nations chercheront à tirer profit ou payer pour les coûts d'intégration. Mais, surtout, les entreprises minières peuvent trouver avantageux d'indemniser plutôt que de modifier un projet.

⁴ [Déclaration de réciprocité](#), Gouvernement du Québec, 13 décembre 2023

Néanmoins, les ententes cherchent donc à pallier au besoin de payer pour tous les dérangements causés par un grand projet minier. Mais la question est: est-ce que ce processus doit-il être géré uniquement par l'initiateur?

Les grands projets causent beaucoup de dérangements et sans la distribution de cette rente, comment indemniser ou tenir compte de ces dérangements? Pourquoi les grands projets devraient payer pour leur intégration et pas les petits? La réalité est que les grands projets sont intrinsèquement différents. Le grand projet peut comporter un niveau de risque et une intensité d'impacts résiduels, souvent inédits pour une communauté. Le projet peut aussi changer l'avenir économique, écologique et social d'une communauté.

Évidemment pour le meilleur parfois, pour le pire d'autres fois, ou quelque part entre les deux.

Ainsi, il y a un besoin de planifier l'intégration et coûts pour les instances publiques et pour l'initiateur qui va bien au-delà de l'étude d'impact. L'étude nous informe toutefois des impacts résiduels majeurs qui sont connus assez rapidement dans le processus d'évaluation environnementale.

La planification doit débuter assez tôt pour qu'un plan ou une entente soit déposé au moment de débiter les audiences publiques du BAPE. De cette façon, l'ensemble des parties prenantes impliquées dans le projet ainsi que le public seront informés des activités et des coûts d'intégration du projet face aux bénéficiaires. Le Conseil des ministres aurait donc en main, avant sa décision, idéalement dans un document intégré d'analyse coûts-bénéfices, l'opinion du BAPE et du MELCCFP sur la capacité d'intégrer ce projet.

3.2. Quels sont les précédents d'ententes de type communautaire?

Plusieurs facteurs variés ont contribué à l'émergence des ententes auprès des communautés, mais nous jugeons que les deux plus évidents sont l'enjeu de distribution de la redevance aux communautés d'accueil et l'enjeu d'acceptabilité sociale devant des communautés désormais plus mobilisées à partir des médias sociaux. Aujourd'hui, les ententes dites communautaires entre une entreprise minière et les communautés d'accueil deviennent plus répandues au Québec, mais encore rares, confidentielles et inégales.

C'est le secteur de l'énergie qui a le plus structuré ces ententes au Québec, notamment pour les parcs éoliens et les barrages hydroélectriques. C'est potentiellement le barrage de La Romaine d'Hydro-Québec⁵ qui fut un déterminant dans les ententes auprès des communautés locales, en complément des ententes auprès des peuples autochtones. Dans le cas des appels d'offre de projets éoliens d'Hydro-Québec, les indemnités de 2023 prévues par décret, soit 6227 \$ par mégawatt installé⁶, notamment par propriétaire hôte d'une éolienne. Si on assume une éolienne de 5 mégawatts, ceci veut dire que chaque propriétaire obtient 31 135 \$. Pour l'ensemble de la durée de vie utile de 20 ans, le propriétaire aura reçu 622 700 \$. Dans les pratiques passées, les municipalités recevaient le même montant que le propriétaire. Pour 15 éoliennes sur un territoire municipal, ce serait 467 025\$ annuellement, donc 9 340 500 \$ sur 20 ans. Pour des petites municipalités, ce sont des montants très importants. Toutefois, les municipalités seront appelées à devenir partenaire et promoteur avec Hydro-Québec, ce qui modifiera cette indemnisation fixe des appels d'offre d'autrefois, soit le [Cadre de référence de l'aménagement des parcs éoliens en milieu agricole et forestier](#).

⁵ [Acceptabilité sociale - Projet de la Romaine](#)

⁶ [Décrets administratifs](#), 8 mars 2023.

Ainsi, le secteur éolien est très encadré et prévisible en prévoyant une indemnité similaire partout au Québec. Le montant a été établi dans une logique de préjudice et de partage de revenus pour indemniser les personnes qui ont un gisement de vent intéressant sur leurs terres. Toutefois, les montants sont très élevés en comparaison aux revenus agricoles ou forestiers, ce qui a pour effet de favoriser la perte d'usage agricole et forestier au détriment des éoliennes.

Pour les barrages, l'approche est moins établie et très souvent dans une territorialité autochtone. Il y a aussi qu'un seul promoteur et une rareté de projets, une Société d'État, pouvant assurer plus facilement l'équité et la cohérence. Hydro-Québec a fait des annonces récentes sur son changement d'approche, plus partenariale.

A contrario, le secteur minier et les sites d'enfouissement, n'ont pas cet encadrement et les municipalités concernées par des projets peuvent faire face à des initiateurs avec des compréhensions inégales de l'acceptabilité sociale et des indemnités. Cette situation favorise la conclusion d'ententes parfois sans base d'indemnisation véritable. Ce type d'ententes ad hoc sans une base économique et scientifique attire aussi la critique citoyenne sur l'achat de l'opinion publique par l'argent avant l'autorisation du projet.

Pour le secteur minier, ce sont surtout les *Ententes répercussions et avantages* (ERA) auprès des peuples autochtones qui sont les plus courantes. Il y a encore peu d'ententes entre les projets miniers et les communautés allochtones. Les plus connues sont celles de Malartic et de Nouveau Monde Graphite où les communautés recevraient respectivement des indemnités annuelles d'environ 80 000 \$⁷ et de 400 000 \$⁸ avec des modalités fixes et variables selon les revenus de l'entreprise. Pour une durée de vie minière de 20 ans, ces montants peuvent représenter entre de 1 600 000 \$ à 8 000 000 \$ pour une ou des communautés.

Le projet minier a plus d'impacts positifs (emplois, redevances) mais aussi plus d'impacts négatifs (perte d'usage du territoire à long terme). À cet effet, il y a lieu de se demander pourquoi les projets éoliens semblent plus lucratifs pour les municipalités que les projets miniers.

Finalement, peu importe le secteur, les grands projets au Québec sont acceptés sans une évaluation globale et transparente des coûts publics d'intégration du projet. L'évaluation des coûts d'intégration d'un grand projet est peut-être la seule manière de savoir si le sacrifice est trop grand pour les bénéficiaires, un critère fondamental d'acceptabilité sociale.

3.3. Comment éviter le malaise du marchandage de l'acceptabilité sociale?

Devant ces avantages financiers proposés par les initiateurs, pourquoi ne pas signer une telle entente? Certaines municipalités, favorables au projet, ne veulent pas réduire les chances de l'entreprise de réussir le projet et certaines peuvent même penser que c'est au public de financer l'arrivée du projet. Comme certaines industries sont subventionnées, cette idée n'est pas si rare et relativement compréhensible. Pourtant, les initiateurs s'attendent à conclure de telles ententes et les ont fort probablement déjà budgétées.

D'autres municipalités, au contraire, sont défavorables au projet, et elles pensent qu'entrer en négociation aiderait l'initiateur et donnerait l'impression aux citoyens et au gouvernement que l'acceptabilité sociale est marchandable. En réalité, cette entente servirait surtout à assurer le maximum de bénéficiaires à une communauté défavorable si le

⁷ Montant mentionné dans une conférence, l'entente n'a pas été trouvée en ligne au moment d'écrire ce document.

⁸ [Entente de collaboration et de partage des bénéfices - relative au projet minier matawinie](#)

Conseil des ministres autorisait un projet contre l'opinion municipale. Toutefois, c'est effectivement un pari risqué au niveau des perceptions sociales et politiques.

Ce malaise municipal est tout-à-fait réel puisque la pression locale est importante sur les élus municipaux. Ces ententes symbolisent pour certains promoteurs le « prix » de l'acceptabilité sociale et la formalisation de partenariats qu'ils utiliseront pour confirmer à leurs investisseurs qu'ils ont l'appui des communautés locales, devenant ainsi un marchandage encore plus malaisant pour les élus locaux, qu'ils soient favorables ou pas.

Par ailleurs, plusieurs des coûts d'intégration ne sont pas d'ordre municipal, notamment les coûts associés aux services de sécurité et de santé publiques.

C'est pourquoi une planification de l'intégration et ses coûts avec les directions régionales du gouvernement provincial serait plus porteuse, puisque ce serait dans un but d'évaluation avant le début de l'enquête du BAPE, sans posture favorable ou défavorable, sans signature, mais bien un contexte analytique de coûts et des bénéfices du grand projet pour l'ensemble des finances publiques.

L'émergence des ententes est symptomatique de deux choses: (1) la quête d'acceptabilité sociale peut être trop difficile et la payer semble offrir une voie de contournement; et (2) la réalisation sociale que les grands projets ne remplissent pas toujours les promesses effectuées dans les études préalable et qu'une connaissance des coûts d'intégration d'un grand projet avant la décision du gouvernement serait une manière de réduire ce risque pour les municipalités et les services publics locaux.

Il serait nettement plus cohérent avec l'esprit de la *Procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement* et des principes de développement durable de miser sur une approche scientifique et de transmettre le budget des coûts d'intégration et ceux qui devront les assumer, fortifiant ainsi la confiance du public envers ses institutions. Il est important que l'opinion ne soit pas achetée de manière ad hoc, mais plutôt qu'un budget serve de base au montant à transmettre aux organisations imputables des services affectés par le projet.

3.4. Avec quoi débute-t-on la planification de l'intégration ?

L'étude d'impact est l'outil principal informant l'ensemble des parties prenantes des impacts résiduels, définis comme un « impact qui persiste après la mise en place des mesures d'atténuation courantes et particulières »⁹. Toutefois, lorsqu'on s'intéresse aux indemnisations, des informations plus fines doivent être produites. Malheureusement, ces analyses ne sont pas toujours prêtes à temps. Voici quelques études à demander pour la planification des coûts d'intégration:

- *L'étude d'impacts cumulatifs sur les résidents et commerçants du voisinage.* Cette étude devrait être cartographique permettant de voir les intensités des impacts résiduels et cumulatifs (air, bruit, vibration, luminosité) pour élaborer un cadre d'indemnisation.
- *L'analyse des risques pour la sécurité publique et l'évaluation des conséquences.* Les études d'impact comprennent une analyse des risques technologiques, sans toutefois développer le pire scénario plausible permettant de savoir si la couverture d'assurance est suffisante.
- *La courbe des besoins en main d'œuvre - employés et sous-traitants - et les besoins en services publics.* L'ajout de nouveaux citoyens - temporaire ou permanent - exerce une

⁹ [Impact résiduel | GDT](#)

pression sur la demande en services publics, de l'autorisation du projet jusqu'à la première année d'exploitation, soit environ 5 ans. Cette demande devrait être évaluée et des mesures d'atténuation ou d'évitement devraient être prévues.

- *Le plan de restauration.* Le plan de restauration est souvent un enjeu sous-évalué par la population, qui peut être plus préoccupée des enjeux à court terme qu'à long terme. Pourtant, l'autorisation du gouvernement est liée à ce plan qui déterminera si le lieu pourra être réutilisé et pour quel usage. Pour une restauration plus ambitieuse, il faudra évaluer le plan et la garantie financière.

3.5. Qui participe à la planification de l'intégration?

En ce qui a trait à la *gouvernance*, il est important de former un groupe de travail pour planifier l'ensemble des activités à prévoir et des indemnités à considérer. Il s'agira aussi d'identifier les compétences partagées entre le public et le privé et entre le municipal et le provincial. Ce groupe de travail devrait être composé de gestionnaires relativement près des instances décisionnelles et habiles en budgétisation. Il pourra consulter les riverains et les citoyens au cours du processus de planification. Son but ultime sera de fournir un plan d'intégration du projet qui précisera les tâches et le budget public et privé nécessaire à la décision publique.

Ce plan d'intégration devrait être transmis à l'initiateur, à la municipalité hôte, aux membres de la conférence administrative régionale (CAR) de la région hôte avant le déclenchement des audiences publiques du BAPE afin que le public et la commission puissent l'évaluer.

Dans cet exercice, le groupe voudra définir une instance pour bien accompagner les citoyens avant et après la décision du gouvernement. Par exemple, un *Bureau d'évaluation et d'intégration du grand projet* pourrait être mis en place, sous la coordination de la municipalité et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation soutenus en expertise.

3.6. Quels peuvent être ces coûts?

Deux approches à l'indemnisation sont adoptées de manière complémentaire pour évaluer les indemnités. L'approche juridique s'inspire fortement des règlements civils, voire de médiation, entre deux parties qui veulent prévenir, encadrer et résoudre un litige ou un litige potentiel. Comme dans toutes négociations, il y a un montant définissant l'ampleur et l'intensité d'un préjudice pour que le litige soit prévenu et résolu. Ce montant peut être basé sur des pratiques ou de la jurisprudence ou le coût pour un sentiment de justice réparée. La deuxième, l'approche économique, voire comptable, est basée sur les coûts réels d'un impact qu'une entreprise n'arrive pas à atténuer. Il y a certaines jurisprudences liées aux préjudices de nuisances pouvant servir de base pour négocier des indemnités. Finalement, les deux approches sont importantes et se complètent.

La négociation devrait typiquement viser à offrir des indemnités pour le dérangement que représentent ces grands projets, surtout en termes de gestion mais aussi de pertes d'usufruit. D'une part, il peut y avoir des indemnités de type technique, c'est-à-dire des modifications ou ajouts que le promoteur peut apporter à son projet au terme d'une négociation. Par exemple, une deuxième digue de sûreté si la première brise sous des conditions climatiques exceptionnelles. D'autre part, il peut y avoir des indemnités financières pour tous ces impacts résiduels que l'entreprise n'arrive pas à éviter ou

atténuer. Par exemple, le lieu du projet puisque la faisabilité économique peut en dépendre.

Chaque projet est unique et chaque communauté d'accueil aussi. Ainsi, les catégories d'indemnisation et leurs importances sont variables selon le projet. Néanmoins, nous observons huit tendances:

- L'indemnisation des riverains : nuisances et qualité de vie;
- L'indemnisation des commerçants : pertes de revenus et requalification;
- Les impacts sur les services publics : mesures et indemnisations;
- Le cadre de prévention et gestion de l'expansion et la contraction, effet *boom-bust*;
- Le fonds de soutien à la vitalité économique à la fin du projet;
- La garantie financière (additionnelle) liée à un accident majeur;
- La garantie financière (additionnelle) liée au plan de restauration;
- L'ambition régénérative : un bilan positif d'un point de vue environnemental

L'indemnisation des riverains¹⁰ : nuisances et qualité de vie

Cet aspect est le plus sensible et personnel. Il est le mieux développé sous une terminologie de « guide de cohabitation » ou « programme de rachat ». On y inclut notamment :

- Les *nuisances résiduelles* incluent typiquement tous les dérangements affectant la santé et la qualité de vie, soit la qualité de l'air et des sols, le bruit, la luminosité, les vibrations, la sismicité induite, etc.
- La *perte d'usufruit* est souvent une annualité honnête que l'entreprise et le milieu déterminent conjointement comme étant la perte de l'usufruit de la quiétude notamment. Par exemple, 5000 \$/année pour vivre près d'un site industriel.
- Les *pertes associées à la valeur de la propriété* doivent avoir un cadre, notamment les valeurs de référence, le processus d'établissement de la perte, etc.
- La *qualité de vie des riverains après la fermeture de la mine* devrait être évaluée à partir du plan de restauration pour savoir si les riverains regagneront l'usufruit du territoire comme avant la mine.
- Le *cadre d'éligibilité* est très variable d'un projet à l'autre. L'industrie minière semble coincée dans cette vision du 500 à 1000 mètres du projet minier, liée aux distances utilisées pour la délimitation des *Territoires incompatibles à l'activité minière (TIAM)*¹¹. alors qu'il est possible que 1000 mètres soient trop pour certains projets mais insuffisants pour d'autres.
- Le *processus d'accompagnement*. Ce processus est important pour des riverains souvent mal outillés pour ces processus inédits. L'entreprise devrait fournir du financement pour le soutien à la négociation, aux services psychosociaux et à une approche

¹⁰ Un riverain est un voisin avec une propriété adjacente au grand projet. Souvent, les nuisances iront bien au-delà du voisinage direct. La notion de riverain est liée aux particularités du projet, de la topographie et l'intensité des nuisances sur la santé publique.

¹¹ Un territoire incompatible avec l'activité minière est celui dans lequel la viabilité des activités serait compromise par les impacts engendrés par l'activité minière comme le prévoit le 2^e alinéa de l'article 304.1.1 de la *Loi sur les mines*.

équitable de groupe afin de favoriser la cohésion sociale et réduire le sentiment d'injustice.

L'indemnisation des commerçants : pertes de revenus, requalification

Certains grands projets ont des effets frontaux sur certaines industries, surtout celles associées au tourisme et au secteur du bien-être. Par exemple, une entreprise de plantation de fleurs ou un SPA près d'un projet qui sera poussiéreux et bruyant. Plusieurs initiateurs de grands projets prennent l'initiative d'identifier ces entreprises, au moment de l'étude d'impact, pour les rencontrer et proposer une indemnisation pour s'adapter et trouver une nouvelle vocation.

Les impacts sur les services publics : mesures et indemnisations

Certaines villes sont assez grandes pour absorber un grand projet facilement, mais rarement. En général, les municipalités hôtes de grands projets sont vraiment affectées dans leurs fonctions quotidiennes lorsqu'un tel projet survient. C'est le cas aussi pour les services publics provinciaux. Bien évidemment, l'entreprise promotrice prendra en charge le maximum du travail, mais certaines responsabilités nécessitent une collaboration avec la municipalité ou la province. Compte tenu de la taille du projet, les nouveaux revenus fonciers sont rarement suffisants pour payer les services publics additionnels.

L'entreprise ne devrait pas tout financer, car une part de ces services publics font partie de l'offre gouvernementale usuelle. Mais l'entreprise devrait financer ce qui est un coût socio-écologique à payer, soit un impact résiduel à indemniser.

Dépenses publiques liées à la phase de construction d'un grand projet

La construction est très dérangeante pour une communauté, mais temporaire. Il faut imaginer quelque 1000 différents entrepreneurs plus ou moins spécialisés avec des contrats à court terme (quelques jours, quelques semaines) ou à un peu plus long terme (quelques mois). En général, la construction d'un grand projet s'étend sur une période d'un à quatre ans, dépendamment de la complexité. Il s'agit donc de s'organiser d'une manière temporaire, efficace et agile. Voici une liste des dépenses publiques possibles, selon le contexte :

- La *santé publique* : augmentation des demandes de soin en lien avec plusieurs éléments de la qualité de vie (poussière, le bruit, la vibration, etc.).
- La *sécurité publique* : augmentation du travail de sécurité publique en lien avec la quantité de sous-traitants, surtout l'achalandage routier.
- Les *infrastructures publiques* : le rehaussement des infrastructures spécifiques à ce projet si le réseau local n'est pas prévu pour de tels véhicules ou un tel achalandage.
- L'*accompagnement des citoyens* face aux nuisances : bien qu'un système de gestion de plaintes soit prévu par l'initiateur, les citoyens iront aussi vers leurs municipalités.
- La *stratégie de logement temporaire* : les locateurs et les hôteliers doivent être consultés pour connaître la capacité de loger ces travailleurs dans un contexte de rareté d'unités locatives.
- *Autres dépenses* : les dépenses spécifiques à un bon déroulement de la construction pour une intégration réussie du projet devraient être assumées par l'entreprise, en suivant le principe de pollueur-payeur de la *Loi du développement durable*.

Dépenses publiques liées à la phase d'exploitation d'un grand projet

En principe, la phase d'exploitation ou d'opération d'un grand projet aura des impacts plus réguliers, moins intenses, mais à plus long terme. La municipalité et les autres directions de services publics ont le temps d'évaluer le nombre d'employés additionnels qui sera requis dans la région et d'établir une stratégie de recrutement. Il est recommandé de poursuivre le mandat d'un bureau de projet conjoint au moins jusqu'à l'an 2 du démarrage de l'exploitation pour bien voir ce qui est à prévoir comme coûts publics pour les 15 ou 20 années subséquentes.

Un cadre de prévention et gestion de l'expansion et la contraction du projet

À la construction du projet, devant l'expansion subite, la communauté sera aux prises avec des activités spéculatives sur le parc immobilier et devra composer avec l'inflation, surtout dans le secteur de la construction. À la fermeture du projet, devant la contraction subite, ce sera l'inverse, une dépression économique est à prévoir. Il est très difficile de gérer ces effets du démarrage et de la fermeture d'un grand projet. Toutefois, dans des lieux plus précaires du monde, ce contrôle de l'inflation est fondamental pour éviter des émeutes et plusieurs pratiques intéressantes ont été développées. Ainsi, des achats plus régionaux permettront de réduire la pression sur les coûts locaux. Des unités de logement totalement assumées par l'entreprise privée permettent d'atténuer la spéculation immobilière du début et à la fin. Une entreprise qui assure elle-même les services de santé - sur son site - durant la construction, peut limiter les impacts sur les services publics¹².

Le fond de soutien à la vitalité économique à la fin du projet

Les histoires de communautés dévastées après la fermeture d'une mine sont nombreuses et plus médiatisées que celles aux fins plus heureuses. Les communautés qui ont réussi la conversion de leurs villes minières en autres choses sont celles qui ont demandé un bénéfice récurrent pour construire un fond de développement substantiel à la fermeture de la mine. Ces ressources pourront aider les entrepreneurs à se requalifier pour une économie sans mine ou encore à attirer d'autres entreprises pour atténuer le déclin. C'est un grand défi. Par exemple, si une communauté demande un partage de bénéfices fixes de 1 000 000 \$ par année, à la fermeture d'une mine d'une durée de 20 ans, elle aura 20 millions de dollars. Par exemple, la communauté pourra consacrer 75 % de cet argent à ce fonds de soutien, soit 15 millions.

Une garantie financière additionnelle liée à un accident majeur

Tous les grands projets industriels ont des assurances responsabilités très élaborées pour l'ensemble des accidents potentiels. Toutefois, il est possible que certaines couvertures doivent être étudiées par la municipalité et la province afin de voir si elles sont suffisantes, surtout devant certains risques climatiques ou inhabituels ou à faibles risques, mais aux lourdes conséquences. L'industrie chimique est plus habituée à de telles situations et a l'habitude d'élaborer des « pires scénarios » pour bien prévoir les services d'urgence : capacité et rapidité. C'est dans un tel esprit que les projets miniers peuvent aussi aborder le sujet avec les communautés. C'est un sujet hypersensible, mais il est important de prévoir pour le pire. Si le pire n'arrive jamais, ça ne coûtera rien, mais si le pire arrive, au moins de l'argent et des protocoles sont mis en place pour éviter un drame humain et un vide irréparable sur les finances publiques.

¹² [Mining and the SDGs: a 2020 status update | 1](#), Responsible Mining Foundation, 2020.

La garantie financière (additionnelle) liée au plan de restauration

D'un point de vue des municipalités, il est important de vérifier si la restauration proposée du site permettra de retrouver tous les usages possibles sur les sols laissés par le projet. Bref, s'il y a perte de certains usages, il faut les connaître et établir si, à votre avis, ce terrain devient perdu et donc sans revenus fonciers. Par ailleurs, la garantie financière planifiée dans le cas des entreprises minières ou celles de gestion des matières résiduelles sert à assurer que cette opération de restauration soit financée au cas où l'entreprise fait faillite.

À partir du plan de restauration, il y a lieu de vérifier si l'initiateur a prévu remettre le terrain dans des conditions non seulement sécuritaires, mais aussi redonner un paysage adapté à l'environnement naturel de la région d'insertion du projet. Plusieurs projets restaurent de manière sécuritaire mais n'iront peut-être pas assez loin pour les rendre esthétiquement intéressants ou encore disponibles pour de nouveaux usages, notamment la construction de résidences, l'agriculture ou la reforestation. Une des raisons invoquées par les spécialistes miniers est l'accès à la ressource. Les restaurations sont sécuritaires, mais proposent un scénario où la ressource demeure relativement accessible pour le prochain explorateur minier.

Dans ce contexte, cette perte d'usage a un coût et le gouvernement provincial pourrait exiger une garantie financière additionnelle pour restaurer pleinement un site afin d'intégrer le coût écologique et social entier de la restauration.

L'ambition régénérative : un bilan positif d'un point de vue social et environnemental

Dans certaines parties du Québec, les impacts cumulatifs commencent à être multiples et il devient important de chercher ce bilan plus positif et régénératif de la part des instances publiques et privées. Ainsi, un initiateur de projet qui arrive avec un projet additionnel dans un milieu saturé devrait non seulement penser à des indemnités financières, mais aussi à s'investir dans la régénération du milieu. Par exemple, concernant les objectifs environnementaux de rejets (OER)¹³, il serait intéressant de s'engager dans des opérations de régénération des milieux naturels avant d'infliger de nouveaux impacts. Lorsque des milieux sont très abîmés, les initiateurs ont tendance, dans les études d'impact, à souligner le fait que l'impact est négligeable compte-tenu de son niveau de pression anthropique déjà très élevée. Néanmoins, il y a quand même un ajout de pression et d'impact sur le milieu. Pour que le nouveau projet soit acceptable, une posture régénérative serait souhaitable. Ainsi, les initiateurs et les ministères devraient considérer exiger un rôle régénératif et restauratif sur certains milieux pour pouvoir accéder au droit d'impact additionnel.

3.7. Quand signe-t-on une entente et quelles clauses importantes prévoir?

Étant donné le malaise lié à la démocratie et la négociation d'indemnisation avant les audiences publiques du BAPE, cette publication propose une approche pré-BAPE, soit de lister l'ensemble des coûts possibles avant la décision afin d'évaluer si les bénéfices en valent les coûts. Si le Conseil des ministres, le décideur des grands projets, autorise un projet, il serait à ce moment important qu'une entente soit conclue inspirée des constats et avis partagés par la commission d'enquête du BAPE.

Toutefois, la pratique actuelle des entreprises minières est de conclure des ententes gré à gré avec les Premières nations ou les municipalités, sans que les montants soient un

¹³ [Calcul et interprétation des objectifs environnementaux de rejet \(OER\) pour les contaminants du milieu aquatique](#)

exercice budgétaire élaboré et développé en collaboration avec l'ensemble des services publics affectés par l'intégration du projet.

Cette section concerne donc certains principes associés à ces ententes telles qu'elles sont développées actuellement, soit souvent bien avant l'enquête du BAPE dans la dynamique d'acceptabilité sociale et de recherche d'investisseurs. Dans l'attente qu'un autre cadre soit mis en place par les élus et les administrateurs régionaux, ce sera cette pratique des ententes gré à gré qui pourrait prévaloir.

Le processus

La négociation d'une entente prend du temps et peut débuter bien avant la soumission d'un avis de projet dans le cadre de la *Procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement*. Ce qui prend du temps à négocier est « qui » et « comment » on le fera. Qui sont les personnes qui doivent siéger à la table de négociation? Si ces personnes ont un pouvoir délégué de négocier, comment vont-elles consulter les décideurs? Il est important de bien planifier ce processus décisionnel de manière assez détaillée pour prévenir des conflits liés au processus plutôt qu'au projet. Comme la négociation est liée à l'évaluation environnementale, il sera important d'accéder à des expertises pertinentes aux enjeux identifiés.

Le cycle des ententes

Ces ententes suivent le modèle des grandes négociations à fort potentiel de conflit. Les ententes sont donc guidées par les principes de médiation dont celui de prévoir des mécanismes de règlement des différends. On les voit fréquemment dans les négociations sectorielles ou globales avec les peuples autochtones, ainsi que les grandes négociations syndicales.

En principe, la négociation de la *pré-entente* peut débuter dès que l'entreprise entre en contact avec la communauté et l'avise qu'elle déposera un avis de projet d'ici un ou deux ans. La pré-entente ne nécessite pas de détails sur le projet en soi puisqu'elle aborde le cadre de négociation. Pour la suite, la communauté a besoin d'un plan d'aménagement de base qui constitue l'hypothèse principale pour l'étude de faisabilité économique¹⁴ et, s'il n'est pas modifié, de l'étude d'impact. Pour la négociation en soit, il est mieux d'attendre l'*avis de projet* qui déclenche la *Procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement*. Avant le dépôt de cet avis, le projet est encore en mise en valeur et les contours finaux de l'aménagement physique du projet ne sont pas encore bien définis. Parfois, il y a même des changements majeurs quelques semaines avant. Il est donc important de ne pas perdre son temps avec un projet trop changeant et flou.

La municipalité et les autres directions régionales auront donc environ 12 à 18 mois pour élaborer un plan d'intégration (ou une entente), idéalement avant les audiences du BAPE.

En bref, le cycle des ententes en le suivant:

- *L'entente-cadre, ou pré-entente*, inclut la portée de la négociation, les modalités de négociation entre les parties, les modalités de consultation et de prises de décision pour chacune des parties, les paramètres de transparence et de diffusion publique, un mécanisme de règlement des différends, etc.

¹⁴ Par exemple, pour le secteur minier, on parle du 43-101, soit le [Règlement 43-101 sur l'information concernant les projets miniers \(V-1.1.r.15\)](#)

-
- *L'entente de principe* peut être intéressante si le projet prend beaucoup plus de temps que prévu. Ainsi, les citoyens sont informés des grandes lignes de l'entente sans divulguer les données financières encore à négocier.
 - *L'entente finale* est donc ce contrat détaillé d'engagement liant les parties entre elles. Les détails financiers et des recours de manquement aux engagements s'y trouvent.

L'échéancier

Lorsque les termes financiers sont négociés trop tôt, les balises d'analyse sont trop floues et l'entente sera perçue par le milieu comme du marchandage de l'acceptabilité sociale. Toutefois, lorsque les termes financiers sont négociés trop tard, les incitatifs de l'initiateur diminuent. Si un gouvernement autorise un projet avant une entente avec les communautés locales, il envoie le signal que le projet est acceptable sans indemnisation.

Idéalement, l'entente se négocie en même temps que l'étude d'impact, puisque celle-ci informe le milieu des effets résiduels et des indemnisations à négocier¹⁵. Signer l'entente avant les audiences publiques du BAPE a aussi l'avantage que les commissaires peuvent vouloir se pencher sur la question, s'ils choisissent cet enjeu.

Si les acteurs régionaux optaient pour une planification multipartite plutôt qu'une entente gré à gré entre deux parties, l'effet du marchandage de l'acceptabilité sociale serait évité.

Ainsi, avant le BAPE aurait lieu l'exercice de budgétisation des activités d'intégration et, après la décision du gouvernement, pourrait débiter une négociation multipartite sur la base de cette décision. Nous aurions une entente préparée, gérée et suivie par les différentes parties concernées par les effets d'intégration du projet.

Des clauses importantes

Indépendance et liberté d'opinion sur le projet. Dans les ententes de type communautaire, il est important de garder l'indépendance face au projet en tout temps. Les électeurs ont l'opinion changeante et les municipalités n'ont pas à être un ambassadeur de projet. Parfois les entreprises glissent dans les ententes des restrictions quant à l'expression publique de son opinion sur le projet en liant les signataires. Ainsi, les signataires ont accès aux ressources financières s'ils respectent l'entente avec ces restrictions. Il ne faut pas l'accepter, sur la simple base de liberté d'expression protégée par la charte canadienne et québécoise des droits et libertés.

Revenus fixes et non variables. Les entreprises vont vouloir protéger leurs risques en offrant aux municipalités concernées une partie de revenus fixes et une autre variable. Les municipalités devraient demander des revenus fixes, car les variations de production ont peu à voir avec les services publics qui continueront à être intenses, particulièrement dans ces variations (pertes d'emplois, gains d'emplois).

Clauses de renégociation si une modification majeure et/ou un nouvel enjeu au projet surviennent. Il est possible que durant le BAPE, les commissaires ou la population identifient un angle mort très important pour l'entente. Assurez-vous qu'une telle clause existe pour déclencher une renégociation seulement sur l'effet de cette nouvelle information ou de cette modification.

Transparence et participation. Ces ententes sont parfois négociées à huis clos et les termes sont très confidentiels. Pourtant, pour des municipalités ou des instances gouvernementales, cette approche peut être nuisible à la perception des citoyens. Dès que

¹⁵ [Trousse d'outils communautaires sur les ERA - The Gordon Foundation](#)

des éléments sont négociés, le comité peut vouloir consulter les élus et consulter ouvertement des parties prenantes. L'adhésion de la communauté à l'entente est importante et est la base des conditions d'acceptabilité sociale du milieu.

4. L'application du cadre de réflexion au projet minier Horne 5

Le rendez-vous manqué entre Rouyn-Noranda et Falco Resources

Cette section concerne uniquement le projet minier Horne 5 et on y applique les principes du cadre de réflexion ci-avant présenté, moins spécifique et moins sectoriel. Au moment d'écrire ce document, Rouyn-Noranda, les directions régionales des services provinciaux concernés et Falco Resources n'avaient pas identifié clairement l'augmentation de la demande en services publics d'ordre municipal et provincial, soit les coûts publics d'intégrer le projet Horne 5 à Rouyn-Noranda. Ainsi, ce texte appartient à un moment précis dans le temps, soit à la première partie de l'audience publique du BAPE à la fin du mois d'août. Il est possible que plusieurs changements aient été apportés depuis. Ce cas est aussi très utile pour les projets à venir au BAPE pour celles et ceux qui souhaitent répondre aux principes de développement durable d'internaliser les coûts et de faire payer pour les impacts socio-environnementaux d'un projet. Néanmoins,

4.1. L'état des lieux: planification de l'intégration de Horne 5

Durant les séances publiques de la première partie de la commission d'enquête sur le projet minier Horne 5 tenues à Rouyn-Noranda du 27 au 29 août, certains participants ainsi que les commissaires se sont interrogés sur l'implication de *Falco Resources*, de la municipalité de Rouyn-Noranda ainsi que de divers ministères dans l'accompagnement et l'indemnisation aux citoyens ou envers les services publics.

Pour documenter cette section, l'auteur aura fait d'abord la lecture du résumé de l'étude d'impact et, ensuite, une lecture ciblée sur le sujet de l'indemnisation des impacts résiduels. Les transcriptions des audiences publiques du BAPE ont aussi servi de base sociale de ce qui préoccupait le plus le milieu en matière d'impacts et de la confusion quant à l'absence de proposition concrète sociale, autant de la part des citoyens que de certains services publics. L'auteur n'aura pas lu les documents déposés depuis la fin de la partie 1 des audiences publiques du BAPE. Ainsi, le document ne pourra pas faire de liens avec d'autres mémoires déposés.

La main d'œuvre et le logement.

L'enjeu du logement temporaire pendant la construction et celui du logement permanent pour les opérations régulières ont été abordés par différents participants (M-A Larose, DT1, pages 42 à 53). Durant les échanges, nous constatons que ni l'initiateur, ni la municipalité ont collaboré pour établir une prévision des besoins en main-d'œuvre et la proportion qui devra être logée à Rouyn-Noranda lors de la construction et de la mise en exploitation. Typiquement, les entreprises ont des courbes de besoin en main d'œuvre et c'est le meilleur intrant pour débiter un exercice de planification du logement et de la formation de la main d'œuvre.

Pour éviter l'effet d'inflation causé par la construction de la mine, la municipalité peut mettre en place une stratégie accélérée de mise en chantier pour éviter de construire en même temps que le projet minier. La cadence d'environ 200 logements par année

annoncée par la municipalité est en soi intéressante, mais il est important d'établir si c'est suffisant, notamment dans la logique de logement temporaire versus permanent.

L'entreprise ne planifie pas de scénario *fly-in-fly-out* : la région a l'expertise recherchée.

Les nuisances et les impacts cumulatifs sur les quartiers limitrophes saturés.

Il semble que l'analyse fine des impacts résiduels cumulatifs sur les quartiers limitrophes est manquante pour sécuriser le public et ses préoccupations. Considérant la très haute sensibilité citoyenne et le passif social de la Fonderie Horne, cette étude est fondamentale. Le projet ne devrait probablement pas être approuvé sans avoir fait la lumière sur l'ensemble des enjeux de voisinage et avoir une proposition d'un cadre d'indemnisation acceptable. Par ailleurs, les impacts résiduels de Horne 5 sur la zone tampon de la Fonderie Horne devraient aussi être analysés afin de valider si la zone tampon demeure la même dans un esprit d'impacts cumulatifs de deux grands projets.

L'ajout de wagons (DT5) aura un effet sur l'ambiance sonore mais elle ne semble pas avoir été analysée et expliquée aux citoyens. Il est important de connaître l'intensité, la durée et la fréquence du bruit provenant des wagons additionnels.

L'étude d'impact est claire toutefois: les niveaux d'impacts résiduels sur la qualité de vie durant la construction sont élevés et durant l'exploitation moyens (chapitre 12, PR3.1). En principe, une stratégie d'indemnisation est importante pour la décision publique comme les mesures d'atténuation ne sont pas suffisantes.

Les risques d'accident, la sismicité, l'intégrité des résidences et les mesures d'urgence

La norme. Pour une mine souterraine, lorsque l'exploitation d'atteint une profondeur de 100 m, la vitesse maximale des vibrations permises au sol dues aux opérations de sautage enregistrées au point d'impact ne peut excéder 12,7 mm/s, selon [la section sur l'environnement sonore de la Directive 019 sur l'industrie minière](#) du gouvernement du Québec. Cette norme concerne davantage le risque de dommage que le niveau de confort des humains (S. Bessette, DT1, p. 78). Ainsi, même à 4 ou 5 mm/s, les taux anticipés par le projet minier Horne 5, il est possible que l'inconfort et la peur persistent.

Le programme d'intégrité des résidences. L'initiateur a prévu de faire un inventaire des bâtiments avant que le projet ne débute, afin d'avoir cette référence si jamais il y avait des dommages aux bâtiments dû au projet minier Horne 5 (DT1, p.81 et 102, Hélène Cartier). Aucune éligibilité à cet inventaire n'a été déterminée et toute personne peut demander que sa résidence soit inventoriée (DT4, p.23, Hélène Cartier)

Le plan des mesures d'urgence de la Ville de Rouyn Noranda. Durant une discussion avec la commission, Luc Tremblay des services d'urgence de la Ville de Rouyn-Noranda a confirmé que la sismicité induite n'a pas été intégrée au plan des mesures d'urgence (DT3, Luc Tremblay, p. 39 à 46).

Les risques d'accident et la garantie financière. Falco Resources (l'initiateur) a une entente avec Glencore (l'entreprise voisine) pour le risque d'interruption des activités de la Fonderie Horne, qui appartient à Glencore. Certains citoyens se disent que si une telle entente existe entre Falco Resources et Glencore, pourquoi la municipalité de Rouyn-Noranda ne devrait pas en avoir une avec Falcor Resources (DT1, Anne Falardeau). Au cours de cette discussion, l'initiateur semble mélanger le guide de cohabitation, servant surtout à établir les conditions du vivre-ensemble, avec la notion de risque d'accident majeur pour l'ensemble d'une communauté. Le ministère responsable de l'environnement rappelle que ce type de garantie existe déjà et qu'il est possible de l'encadrer (A. Gagnon). Falco

Resources dit devoir souscrire à une assurance tout risque d'une valeur de 250 millions de dollars par sinistre (DT3, page 95), couvrant notamment les dommages matériels, environnementaux, les pertes d'exploitation et la responsabilité civile. Il est difficile de savoir si c'est suffisant sans l'identification du pire scénario plausible et l'évaluation des coûts de ses conséquences.

Le rôle des services publics et de l'initiateur

La pression sur les services publics. L'enjeu de pression sur les services publics fut notamment abordé par le CIUSSS (S.Bessette) et la DSP (S. Vernaud). Durant cette conversation, on comprend que les services de santé sont déjà très fragiles dans la région et ce grand projet peut avoir des conséquences néfastes sur les services actuels s'il est mal planifié avec la santé publique.

La responsabilité de l'initiateur dans l'indemnisation. Les impacts résiduels sur la qualité de vie du voisinage sont généralement indemnisés par l'initiateur de projet. Ce n'est pas aux finances publiques québécoises de payer pour des impacts directs d'un initiateur de projet. Les indemnités liées à la qualité de vie sont un coût social du projet à assumer par l'initiateur. Toutefois, à Rouyn-Noranda, en ce moment, il y a actuellement un *Programme d'aide financière pour soutenir les locataires visés par la zone tampon à Rouyn-Noranda*¹⁶ dans le cadre de la correction des nombreux enjeux de qualité de l'air à Rouyn Noranda près de la Fonderie Horne. Il est important de dire que le cas Fonderie Horne est une correction de décisions passées appartenant au gouvernement et à la Fonderie Horne. Toutefois, pour le projet minier Horne 5, cette indemnisation au voisinage devrait être la responsabilité de l'initiateur.

Les effets économiques négatifs et l'indemnisation.

Effets économiques négatifs. Certains citoyens s'intéressent à la responsabilité de financement de l'entreprise Falco Resources pour atténuer les effets négatifs du projet sur la disponibilité de logement (C. Firlotte DT, p.237-52). La posture de l'initiateur n'est pas bien définie quant à ses mesures d'atténuation sociales et économiques pour éviter d'appuyer une trop grande pression sur les services publics et sur le logement. M. Simon Vergnaud de la Direction de la santé publique explique que « le fait de ne pas avoir de budget préalablement identifié pour sécuriser les services sociaux, c'est reconnu comme un risque d'échec. Il y a des exemples de projets - je ne dis pas du tout que c'est l'intention de Falco - mais il y a des projets où des logements étaient prévus sans ligne budgétaire associée, ce qui a conduit à la non-réalisation des logements.» (DT2 p. 45).

Enjeux d'attractivité de Rouyn-Noranda. La Fonderie Horne et le projet Horne 5 auraient des répercussions sur la réputation de la ville et son pouvoir d'attraction (J. Blainville, DT4, p.35). Certaines idées avancées pour améliorer l'attractivité sont de l'ordre du don et des commandites - un complexe sportif (DT4, p. 43). Le rôle d'une entreprise privée est d'abord d'indemniser et d'agir de manière responsable. Les dons et commandites ne sont pas des indemnités, mais bien une approche de gestion de la réputation corporative.

L'atténuation des effets inflationnistes locaux. La question de la pression inflationniste de l'effet d'expansion-contraction, ou *boom-bust*, fut abordée par un citoyen mais les

¹⁶ [Programme d'aide financière pour soutenir les locataires visés par la zone tampon à Rouyn-Noranda | Gouvernement du Québec](#), Gouvernement du Québec, 2024.

répondants n'ont pas su trouver des pistes de solutions (DT5, p.38-39). C'est évidemment très complexe et peu géré au Québec.

Le comité de suivi versus un comité d'évaluation de projet

Le comité de suivi est une obligation au Québec¹⁷. En principe l'obligation est liée à l'article 101.0.3 de la *Loi sur les mines*, soit « Le comité doit être constitué dans les 30 jours de la délivrance du bail et être maintenu jusqu'à l'exécution complète des travaux prévus au plan de réaménagement et de restauration ». Le comité de suivi et les paramètres pour sa constitution répondent au besoin de suivre les engagements de l'initiateur, le décret et les conditions du décret après l'autorisation d'un projet.

Dans les phases de développement du projet, ces comités peuvent être multiples selon les besoins du projet et selon les préoccupations du milieu. Les participants doivent avoir une grande expertise - des ministères, des municipalités - puisqu'il s'agit de proposer un scénario viable avant la décision publique. Par exemple, il serait plus juste de parler d'un comité d'évaluation du projet.

À cet égard, selon les séances publiques du BAPE, le comité de suivi en place ne répondrait pas bien aux enjeux principaux du projet, notamment une planification de la main d'œuvre et des services publics, ainsi que le cadre d'indemnisation et d'accompagnement citoyen subissant trop d'impacts résiduels cumulatifs.

Nous avons appris que la ville a engagé deux employés à temps plein pour intégrer ce projet (DT4, p.48). La commission s'interrogeait aussi sur une forme de coordination plus régionale des besoins en services publics, surtout si la main-d'œuvre n'habitera pas nécessairement à Rouyn Noranda (DT4).

L'évaluation de l'anxiété et la fatigue sociale.

Les représentants de la santé publique ainsi que les citoyens ont abordé l'effet de fatigue et d'anxiété liées aux effets cumulatifs sur les quartiers (DT1, 84-86, V. Plante-Lévesque). Toutefois, peu d'idées concrètes et porteuses ont été véhiculées, si ce n'est que de déposer encore les mêmes études générales sur le sujet qu'on revoit à chacune des commissions d'enquête du BAPE. Par exemple, il serait à propos, dans le contexte, de faire une évaluation détaillée du secteur au niveau des vulnérabilités spécifiques et des indicateurs de suivi à mettre en place pour que la santé publique soit informée de l'efficacité des mesures mises en place par la Horne 5 et Fonderie Horne. Bref, un travail beaucoup plus spécifique doit être fait par respect pour les citoyens d'un quartier en manque de confiance et pour aider à la prise de décision sur l'issue du projet Horne 5.

4.2. Les enjeux selon les pratiques et la réalité du projet

Selon les préoccupations du milieu concernant l'intégration du projet Horne 5, les réponses des personnes-ressources et de l'initiateur, et en regard des pratiques observées dans les dernières années, nous constatons six enjeux majeurs :

Enjeu 1 : Le manque de préparation de l'initiateur face aux enjeux sociaux

Dans l'étude d'impact, le chapitre 12 est consacré au bilan des impacts résiduels, soit tous les impacts qui n'ont pu être atténués ou évités. Au niveau de la qualité de vie, durant la construction, l'initiateur évalue l'importance de l'impact résiduel à « forte » puisque les

¹⁷ [Guide des bonnes pratiques sur les comités de suivi et obligations légales des promoteurs pour des projets miniers et d'hy](#), Gouvernement du Québec, 2018.

impacts du projet au niveau de toutes les nuisances accumulées seront d'une intensité forte, d'une étendue locale, d'une durée courte et d'une probabilité d'occurrence moyenne. Selon l'étude d'impact, on peut même douter de la durée « courte » puisque la construction se déroule sur plusieurs mois, voire années, et la probabilité d'occurrence des nuisances est relativement élevée et connue. Dans tous les cas, le niveau d'importance demeure fort, voire très fort. Pour la période d'exploitation, on juge l'impact résiduel d'importance « moyenne », soit une intensité « moyenne », une étendue « locale », une durée « longue » et une probabilité d'occurrence « moyenne » (Étude d'impact, PR.3.1, p. 12-40).

Dans ce contexte, il est normal pour le public de s'attendre à des solutions d'atténuation et d'indemnisations plus avancées avant la décision publique. La première partie de l'audience publique a bien mis en valeur ce manque de préparation de l'initiateur face à l'attente citoyenne ainsi qu'à celle de la commission.

Devant ce manque de préparation face à l'enjeu de cohabitation avec le voisinage et la sensibilité historique de celui-ci, il est assez étonnant que l'étude d'impact ait été jugée recevable sans analyses sociales plus précises.

Enjeu 2 : Des études manquantes

Dans le temps imparti, nous ne sommes pas arrivés à trouver les études suivantes, à notre avis, importantes pour les décideurs et pour établir les conditions d'acceptabilité sociale:

- Une étude spécifique sur la qualité de vie et une cartographie des impacts résiduels à discuter pour un cadre d'indemnisation;
- Une qualification des nuisances cumulatives sur le milieu qui s'ajoutent à celles de la Fonderie Horne;
- Une étude plus fine des risques de sismicité induite et des conséquences possibles;
- Une évaluation de la vulnérabilité et de la sensibilité spécifique des résidents face à ces nuisances;
- Un inventaire des entreprises et commerçants dont la rentabilité serait compromise par l'arrivée du projet, surtout dans la zone de voisinage;
- La réévaluation de la zone tampon si on ajoute les effets de Horne 5 et les effets de l'augmentation de la production de la Fonderie Horne;
- Un cadre préliminaire d'éligibilité et d'indemnisation pour les riverains - commerçants et résidents - afin que les décideurs publics puissent prendre en considération la proposition dans sa décision;
- La courbe des besoins en main d'œuvre et en logement et un cadre de mise à jour de la transmission de cette courbe.

Enjeu 3 : Un comité consultatif qui ne rencontre pas les besoins du projet

Les comités des projets sont souvent des répliques d'un autre projet, car c'est la recette connue par les initiateurs et les consultants. Toutefois, l'unicité des projets demande de bien réfléchir aux objectifs du ou des comités et en quoi ils servent le succès de l'intégration sociale et écologique d'un projet. Par exemple, cette approche du grand comité consultatif d'organismes indépendants qui commentent les propositions d'un initiateur, fonctionne assez bien lorsque le climat social est bon et que les enjeux ne sont pas intenses. Dans ce projet, il y a des enjeux intenses associés à la santé publique

concernant des citoyens en particulier qui méritent une attention de l'initiateur. Par exemple, un comité dédié au voisinage et la qualité de vie aurait été souhaitable.

Dans le cas de Horne 5, il y a de multiples nuisances qui s'ajoutent à un quartier portant une charge émotive importante face à la Fonderie Horne. Tout l'enjeu de sismicité induite semble peu abordé et est devenu une source d'inquiétude importante de ce même milieu.

Visiblement, le comité consultatif n'a pas réussi à apaiser et informer adéquatement l'entreprise des enjeux communautaires ou encore l'entreprise n'a pas bien entendu ce que le comité consultatif lui a communiqué.

Par ailleurs, la surconsultation du même milieu par la Fonderie Horne et Horne 5 est probablement aussi un enjeu. Il est peut-être temps d'offrir un meilleur service aux citoyens saturés par les effets cumulatifs, en offrant un service d'accompagnement en un seul point focal, assuré par la municipalité, mais cofinancé par le privé et le provincial, selon les responsabilités d'ordre privé et public.

Dans tous les cas, pour répondre aux besoins de planification, d'accompagnement et d'indemnisation, il sera important de changer l'approche qui semble inadéquate pour que le public et la commission d'enquête puissent se prononcer sur la qualité du projet.

Enjeu 4 : La planification et la gestion multipartites de l'intégration du projet

À écouter la première partie des audiences publiques du BAPE, on comprend que l'initiateur semble vouloir assumer plusieurs dépenses d'intégration, mais il semble croire qu'il peut attendre après la décision publique, alors que cette importante intégration devrait être planifiée et budgétée avant la décision. Par ailleurs, on comprend aussi que certains ministères et la municipalité s'interrogent du manque d'information transmise par l'initiateur pour leur planification respective. Il est clair que pour un projet d'une telle envergure, on s'attendait à un plan d'intégration social et écologique nettement plus élaboré.

À ce stade-ci du projet, il serait sage d'attendre qu'un plan d'intégration et des indemnisations soit soumis conjointement par la municipalité, les directions régionales provinciales concernées et l'initiateur au ministre responsable de l'environnement avant qu'il ne soumette sa recommandation au Conseil des ministres. Ce plan pourrait inclure: la liste des activités d'intégration, le nom de ou des organisations responsables de la réalisation pour chacune des activités et la durée du financement de chaque activité. Ceci donnera donc la somme du coût public et privé de l'intégration du projet, représentant les coûts social, économique et écologique recherchés, selon le principe de développement durable pollueur-payeur.

Enjeu 5 : L'analyse des risques et la planification du pire scénario

Le chapitre 13 de l'étude d'impact du projet minier Horne 5 (PR3.1) aborde les risques technologiques en long et en large, culminant avec un plan préliminaire de gestion des risques et un plan des mesures d'urgence qui tiennent sur quelques pages. Le groupe de travail qui serait affecté à la planification et la gestion de l'intégration du projet devrait ajouter cet élément important pour la sécurité des citoyens et pour les risques sur les finances publiques. Il s'agira de voir si 250 millions de dollars par sinistre couvre le pire scénario plausible. Si ce n'est pas le cas, une garantie financière additionnelle devrait être ajoutée.

Enjeu 6 : La restauration, la vitalité et l'attractivité de Rouyn-Noranda à long terme

L'inquiétude citoyenne quant à l'attractivité et la vitalité de leur communauté était évidente aux audiences publiques de septembre. Il y a certaines mesures possibles pour permettre de recouvrir un peu d'attractivité à la fin des opérations minières. Tel qu'expliqué dans la section 3.5 de ce document, la communauté peut demander un fond de soutien pour assurer la vitalité de la communauté pendant et après la fermeture de la mine, considérant les défis d'intégrer une mine sous une ville de 42 000 habitants, dont 75 % habitent en zone urbaine. Par ailleurs, cette zone industrielle doit être pensée en fonction de l'urbanisme actuel et éventuel de la ville. Selon les précédents (section 3.2), un montant entre 500 000 \$ et 1 000 000 \$ serait probable, en fonction des coûts de base nécessaire à l'intégration du projet (enjeu 4). Ce fond peut être géré par un tiers neutre avec des critères pour assurer qu'il remplit bien sa fonction de restauration économique du milieu.

4.3. Des pistes de solutions à envisager

Dans cette section, des pistes de solutions sont proposées pour soutenir les réflexions des citoyens, de la Ville de Rouyn-Noranda, des instances publiques régionales, de Falco Ressources ou encore de la commission d'enquête du BAPE si ces enjeux l'interpellent. Nous souhaitons rappeler qu'avec le temps imparti et les ressources disponibles, l'auteur a lu les documents essentiels, mais il est possible que certains documents déposés n'aient pas pu être consultés à temps. Il faut donc en tenir compte dans la lecture des pistes de solutions.

Bureau conjoint d'évaluation et d'intégration du projet Horne 5

La ville de Rouyn-Noranda a un rôle de coordination important à assumer et pourrait poursuivre son idée de mettre en place un *bureau régional d'évaluation et d'intégration de grand projet* avec les deux employés déjà affectés à ce type de tâches. Ce bureau mobiliserait l'expertise requise de Falco Ressources et des directions régionales concernées des ministères québécois afin d'assumer les responsabilités liées à la planification de l'intégration, de ses coûts, ainsi que la mise en œuvre et la distribution des indemnités à qui de droit.

Les services de ce bureau pourraient être:

- Le développement d'un plan d'intégration du projet Horne 5 et un budget afférent, pour remettre aux décideurs avant la décision publique;
- L'accompagnement des citoyens de manière conjointe en un seul point focal selon les responsabilités respectives pour développer et gérer un cadre d'indemnisation sensible et adéquat au contexte;
- La validation de la suffisance des garanties financières liées aux accidents et à la restauration;
- La mise en place du fond global d'indemnisation cumulant l'ensemble des ressources financières et d'une gouvernance neutre de distribution efficace des fonds, selon le plan d'intégration entendu entre les différentes parties, et les adaptations issues des suivis environnementaux et sociaux.

Production des études manquantes pour la planification

L'initiateur devrait transmettre les données manquantes surtout au niveau social pour que les instances publiques puissent coplanifier l'intégration du projet et décider si c'est un bon projet pour la province et la communauté. Les études manquantes sont spécifiées dans l'enjeu 2.

Surveillance et suivi indépendant ciblé à la santé publique et la sismicité induite

Compte tenu des incertitudes liées aux enjeux de sismicité induite et de plusieurs doutes concernant les effets cumulatifs sur la santé publique et la qualité de vie, il serait intéressant de considérer un programme de surveillance et de suivi indépendant de Horne 5 et de la Fonderie Horne, où ces enjeux sensibles sont identifiés, surveillés et suivis par des organismes et experts indépendants. Cette organisation doit être qualifiée, financée et indépendante, pour qu'elle puisse réussir à redonner confiance à certains citoyens qui ont un fort sentiment d'abandon, surtout en lien avec les impacts sur la santé publique de la Fonderie Horne et l'apathie sur la gestion des législations.

Chantier régénératif

Rouyn-Noranda et certaines régions ayant plusieurs projets miniers à faible distance l'un de l'autre ont potentiellement beaucoup d'impacts cumulatifs sur certaines composantes, telles que l'eau, la biodiversité et le paysage. Il serait intéressant que les instances publiques s'intéressent au potentiel régénératif du territoire en collaboration avec les initiateurs privés qui auraient aussi un avantage à repenser le territoire et augmenter l'acceptabilité sociale dans une ambition régénérative. Ainsi, pour que cette région demeure attractive, les résidants doivent avoir confiance que l'ajout de projet minier puisse être régénératif, donc que les activités de compensations soient significatives pour rétablir certains équilibres d'écosystèmes dans ou près de la ville.

5. Conclusion

Un rôle pour l'État et l'inclusion des coûts à la décision publique

Ce document fournit une approche à l'intégration de grands projets et une méthode d'évaluation des coûts publics de l'intégration. Il fournit un cadre de réflexion aux directions régionales des services publics provinciaux, aux municipalités et aux initiateurs pour l'évaluation des coûts d'intégration d'un grand projet en amont de la décision sur la plus-value du projet. Il offre un regard critique sur le cadre actuel des ententes bilatérales avec des municipalités qui s'inscrivent souvent dans une quête d'acceptabilité sociale et omettent d'autres coûts sociaux et écologiques qui ne sont pas d'ordre municipal. En contrepartie, le document propose un scénario multipartite permettant une analyse coûts-bénéfices plus neutre et complète. Il est aussi recommandé que ce soit complété avant l'enquête du BAPE, afin que la commission puisse en faire l'analyse et la bonifier selon les priorités de son enquête.

Dans l'esprit du principe de développement durable d'internalisation des coûts de la pollution, il est peut-être temps que l'État québécois ait en main l'ensemble des coûts et bénéfices publics et privés sociaux, écologiques et économiques d'un grand projet avant de prendre sa décision. Il est parfois possible que, sur cette base seulement, certains grands projets ne valent pas la peine d'être mis de l'avant. D'ailleurs, afin de rendre cet exercice budgétaire plus systématique que volontaire, il serait intéressant de l'ajouter comme étape de la *Procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE)*, laquelle encadre ce processus décisionnel concernant les grands projets.

Comme il faut certaines connaissances minières et environnementales pour faire ce type d'exercice budgétaire, il serait intéressant de bien financer cet exercice et profiter des connaissances des divisions minières de la *Direction régionale du ministère des Ressources naturelles et de la Forêt* et de la *Direction régionale du ministère de l'Environnement, de la Lutte*

aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs, afin qu'elles agissent comme personnes-ressources à la Direction régionale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation qui pourrait, elle, coordonner l'exercice de manière plus neutre, notamment via la conférence d'administration régionale (CAR), en collaboration directe avec la municipalité hôte du grand projet.

En prévoyant un tel processus, l'analyse coûts-bénéfice serait mieux intégrée et aurait lieu, que le projet soit autorisé ou pas, comme l'étude d'impact, tel un outil décisionnel plus complet et précis. Ce serait ainsi moins malaisant pour les municipalités de se voir imposer cette idée d'entente communautaire durant la quête d'acceptabilité sociale.

Le cas du projet minier Horne 5, un très grand projet minier sous une ville, illustre bien une situation où aucune indemnisation n'a été planifiée et confirmée avant que le BAPE ne commence ses travaux. Il est important que le cadre de planification soit clair, limite ces hésitations, et favorise un traitement équitable des citoyens québécois en matière d'indemnisation des impacts écologiques et sociaux des grands projets. Est-il normal qu'une communauté reçoive 400 000 \$ et une autre 0 \$?

En soumettant ce plan d'intégration et ce budget dans le cadre d'une étude d'impact, on pourrait aussi imaginer que l'argent soit collecté et distribué par l'État québécois, plutôt que par l'entreprise privée. Ceci favoriserait une approche plus limpide et une division claire entre les indemnisations (liées aux impacts du projet) et les dons et commandites (l'agenda réputationnel de l'entreprise).

Références: quelques exemples d'ententes et de guides

Le compendium d'écrits sur le sujet est relativement limité et ils ne concernent souvent qu'une partie de l'équation d'indemnisation. Ces écrits demeurent néanmoins importants.

Des documents québécois

[Les troubles de voisinage: définition et recours - CQDE - Ensemble, pour un droit au service de l'environnement](#), Centre québécois du droit de l'environnement, Site Web, 09-2024.

[Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricoles et forestiers](#), Hydro-Québec, 2021.

[Entente sur le passage des lignes de transport en milieux agricole et forestier](#), UPA & Hydro-Québec, 2014

[Acceptabilité sociale - Projet de la Romaine](#), Hydro-Québec, 2009

[Entente de collaboration et de partage des bénéfices - relative au projet minier matawinie](#). Nouveau Monde Graphite, 2020.

[Guide de cohabitation visant l'atténuation et la compensation des impacts et l'acquisition de propriétés à Malartic](#), Agnico-Eagle, 2016

[Protocole de bon voisinage : pour une cohabitation harmonieuse entre les voisins et la mine Dumont](#). Royal Nickel Corporation, 2014.

[Guide de bon voisinage | CPEQ](#), Conseil patronal de l'environnement du Québec, 2011.

Des documents canadiens

[Ententes minières avec les Autochtones](#). Cartes interactives des ERA signées avec les nations autochtones au Canada. En ligne.

[Trousse d'outils communautaires sur les ERA. Négociation et mise en œuvre des ententes sur les répercussions et les avantages](#), Gordon Foundation, Ginger Gibson et Ciaran O'Faircheallaigh, 2015.

[Protocole de relations avec les Autochtones et les collectivités - The Mining Association of Canada](#), 2021.

Des guides internationaux

[CAO Mediator Toolkit | Office of the Compliance Advisor/Ombudsman](#), Compliance Advisory Ombudsman, 2023.

[Community Development Toolkit](#) International Council of Mines and Minerals, 2017.

[Mining Community Development Agreements Source Book](#), The World Bank, 2012.

Certains académiques sur le sujet de relation communauté et grands projets

[Le rôle des maires dans l'acceptabilité sociale d... - Politique et Sociétés - Érudit](#) . Stéphanie Yates et Myriam Arbour, 2016.

Loutit, J., Mandelbaum, J., Szoke-Burke, S. (2016) [Emerging practices in community development agreements](#), *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 7 (1), 64-96.

O'Faircheallaigh, C. (2013) [Community development agreements in the mining industry: an emerging global phenomenon](#), *Community Development*, 44 (2), 2222-2380.

terres publiques
SERVICES CONSEILS

Agir maintenant, défendre demain.