



Mutations de la réglementation multi- niveaux et du rôle des acteurs dans la mise en œuvre des ressources minières et de l'énergie renouvelable :

de l'acceptabilité sociale à la maximisation des retombées

Rapport final soumis dans le cadre du programme
CRSH Synthèse des connaissances

Bonnie Campbell, UQAM

Marie-Claude Prémont, ENAP

Avec l'assistance de

Gabrielle Joyce Lupien et Andréanne Martel

Le 12 mai 2016

Liste des sigles

BAPE	Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (Québec)
BC	British Columbia (Colombie-Britannique)
CEANU	Commission économique pour l’Afrique des Nations unies
CIRDIS	Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société
CLPÉ	Consentement libre, préalable et éclairé
EIE	Études (ou évaluations) d’impacts environnementales
ENAP	École nationale d’administration publique
ERA	Ententes sur les répercussions et les avantages (<i>Impact and Benefit Agreements (IBA)</i>)
IOC	Iron Ore Canada
KI	Kitchenuhmaykoosib Inninuwug
L.Q.	Lois du Québec
MERN	Ministère de l’Énergie et des Ressources naturelles (Québec)
MRC	Municipalité régionale de comté (Québec)
MRNF	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (Québec)
ONÉ	Office national de l’énergie (Canada) (<i>National Energy Board (NEB)</i>)
PMVI	Programme de mise en valeur intégrée
PUQ	Presses de l’Université du Québec
RLRQ	Recueil des lois et des règlements du Québec (ou anciennement L.R.Q)
SLO	Social License to Operate
UA	Union africaine
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQAR	Université du Québec à Rimouski
VGO	Vérificatrice générale de l’Ontario

Table des matières

LISTE DES SIGLES	II
1. LES PRINCIPAUX MESSAGES	V
2. RÉSUMÉ	VI
3. CONTEXTE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
3.1. Objet	Error! Bookmark not defined.
3.2. Cadre d'analyse	Error! Bookmark not defined.
3.3. Répercussions.....	Error! Bookmark not defined.
3.4. Méthodologie.....	Error! Bookmark not defined.
4. LES GRANDS ENJEUX	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.1. La recherche de l'adhésion des populations	Error! Bookmark not defined.
4.1.1. L'acceptabilité sociale et le permis social d'opérer	Error! Bookmark not defined.
4.1.2. Du consentement libre, préalable et éclairé à l'obligation de consulter les populations autochtones	Error! Bookmark not defined.
4.2. Une fiscalité déficiente	Error! Bookmark not defined.
4.3. La négociation de retombées territoriales/communautaires	Error! Bookmark not defined.
5. LES GRANDES MUTATIONS EN COURS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5.1. La régulation publique en panne	Error! Bookmark not defined.
5.1.1. L'impasse de la régulation minière.....	Error! Bookmark not defined.
5.1.2. Les énergies renouvelables et le retour de la production privée.....	Error! Bookmark not defined.
5.1.3. L'accès à l'information et la participation publique	Error! Bookmark not defined.
5.2. La mouvance de la gouvernance multi-niveaux.....	Error! Bookmark not defined.
5.3. Un transfert de responsabilités à l'industrie	Error! Bookmark not defined.
6. CONCLUSIONS / OBSERVATIONS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
7. LACUNES DANS LES CONNAISSANCES	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
8. MOBILISATION DES CONNAISSANCES.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

9. RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

1. Les principaux messages

Cette synthèse des connaissances couvre deux grands secteurs de l'exploitation des ressources naturelles du Canada : l'extraction minière et la production d'électricité de source renouvelable, soit l'hydroélectricité et l'énergie éolienne, afin de mieux comprendre les mutations de gouvernance en cours. Selon le cadre d'analyse retenu, la revue des enjeux permet de relever trois grandes mutations en cours : une régulation publique en panne, une mouvance de la gouvernance multi-niveaux et une prise de contrôle croissante de l'exploitation des ressources naturelles par l'industrie. Notre double regard disciplinaire sur la littérature, droit et économie politique, mène à une série d'observations dont les principales peuvent ainsi se résumer :

Les droits des collectivités sont généralement mal protégés face aux politiques minières et énergétiques; même les populations autochtones qui détiennent des droits ancestraux sur les terres touchées ne peuvent empêcher les projets d'extraction de la ressource.

La gouvernance multi-niveaux des ressources demeure une gouvernance hiérarchisée où les pouvoirs publics supérieurs (fédéral et des provinces) exercent leurs pouvoirs (ou ne les exercent pas) de façon plus compatible avec les intérêts de l'industrie privée de l'extraction de la ressource qu'avec l'intérêt des collectivités locales ou même l'intérêt de l'ensemble de la population.

Il est ensuite difficile, voire impossible pour les collectivités locales de faire prévaloir des options différentes de développement. Elles sont alors condamnées à devenir partenaires ou accepter le projet, dans des circonstances où elles ne peuvent négocier les conditions qu'à la marge ou se résigner à passer complètement à côté de tout développement.

L'adoption d'approches plus holistiques et dynamiques amène certains auteurs à tenir compte de la question centrale des rôles et des responsabilités des acteurs publics qui ont longtemps été passés sous silence et même occultés du fait de l'héritage historique du pays et des cadres réglementaires qui privilégiaient le rôle et les pouvoirs conférés à l'industrie.

Ce type d'approches renouvelées permet de faire ressortir que les enjeux analysés s'insèrent dans des processus politiques dont il faudrait tenir compte si on veut éviter de « dépolitiser » les enjeux cruciaux d'accès, de contrôle et de mise en valeur des ressources naturelles dans les deux secteurs étudiés.

Les notions d'acceptabilité sociale ou de permis social d'opérer ne bénéficient au Canada d'aucune assise juridique formelle. Ces concepts sont donc totalement soumis aux rapports inégaux de pouvoirs, de telle sorte qu'ils servent surtout les acteurs les plus puissants, dont l'industrie, dans une approche globale de « justice négociée ».

En effet, l'héritage réglementaire, les formes d'ententes négociées dans le secteur minier et de l'énergie éolienne, et une certaine perspective de la littérature sur l'acceptabilité sociale qui privilégie les rapports directs de négociation entre communautés et industrie, prennent tous pour acquis ou privilégient l'effacement ou l'absence des pouvoirs publics et passent sous silence leurs rôles et responsabilités potentiels. Ainsi ces approches ferment du même coup la porte à la prise en compte du rôle potentiellement central de l'introduction de politiques publiques pour assurer que les ressources naturelles jouent le rôle de catalyseur de transformations structurelles de l'économie et de la société pour mettre en place un développement social et économique plus équitable, respectueux de l'environnement et dans le long terme.

2. Résumé

Cette synthèse des connaissances couvre deux grands secteurs névralgiques de l'exploitation des ressources naturelles du Canada : l'extraction minière et la production d'électricité de source renouvelable, soit l'hydroélectricité et l'énergie éolienne, afin de mieux comprendre les mutations de gouvernance en cours. Elle vise à faire le point sur les principaux enjeux de gouvernance soulevés par l'extraction de ces ressources naturelles, tels que rapportés et analysés par la littérature de sciences sociales, et plus particulièrement du droit et de l'économie politique.

L'extraction minière et l'installation d'infrastructures d'énergies hydroélectriques et éoliennes sont particulièrement « mangeuses » de territoire et soulèvent des tensions remettant en cause la conception du développement et de l'intérêt public véhiculée par l'État et l'industrie. Face à la difficulté des canaux formels du droit à répondre à la demande territoriale et sociale de participation aux processus décisionnels, de nouveaux concepts ou processus sont mis de l'avant et agissent comme des révélateurs de grandes mutations en cours dans ces deux secteurs dont ceux d'acceptabilité sociale et de consentement préalable, libre et éclairé, ainsi qu'une emphase sur les retombées économiques pour les communautés affectées.

Après avoir passé en revue ces phénomènes, nous présentons, selon trois axes, les grandes mutations de gouvernance touchant l'extraction des ressources naturelles (mines et énergies renouvelables) :

- Des changements, parfois accompagnés de resserrements dans les types et les modes de régulation publique que nous résumons par une régulation publique en panne
- Des mouvances de la gouvernance multi-niveaux (fédéral, provincial, municipal);
- Des transferts de responsabilités vers les acteurs privés.

Dans le contexte de l'héritage particulier du Canada, de la reproduction de rapports structurels de pouvoirs, notamment ceux conférés à l'industrie par les cadres réglementaires, certaines caractéristiques de la situation actuelle méritent une attention particulière. C'est le cas de la privatisation de l'obligation de consultation des gouvernements et du transfert important des rôles et responsabilités publics vers l'industrie. Ces tendances soulèvent un risque important de rétrécissement des espaces politiques, puisque les communautés qui signent les ententes bilatérales privées, devenues la norme, sont empêchées d'utiliser certains outils de contestation, comme les recours devant les tribunaux ou aux médias. Même à l'intérieur des communautés, les débats publics sont bâillonnés en raison du véhicule de « justice négociée » qui se fait derrière des portes closes.

Les relations entre communautés locales, dont les peuples autochtones, l'industrie et les différents paliers de gouvernement sont en mutation. Dans le contexte réglementaire canadien et de la tendance à l'effacement sélectif du rôle des pouvoirs publics, la revue de la littérature fait ressortir que les analyses sont le plus souvent portées à se situer à l'intérieur du cadre existant et par conséquent à limiter les options et stratégies possibles, puisqu'elles passent sous silence les options qui supposeraient une intervention publique plus forte. L'hypothèse du retrait des gouvernements au Canada laissant les communautés négocier avec les entreprises semble marquer et circonscrire la manière selon laquelle ces enjeux sont abordés.

On ne peut que souligner également la place limitée, contrairement à ce qui se passe ailleurs dans le monde, qu'occupe dans la littérature scientifique sur le secteur minier au Canada, le potentiel de développement social et économique local, régional et national qui résulterait de l'introduction de politiques publiques permettant au secteur de jouer un rôle de catalyseur pour impulser des

transformations structurelles entre secteurs (énergies, infrastructures, manufactures, transport) et des liens industriels, en amont et en aval, faisant appel à une plus grande transformation locale, au lieu de se contenter d'exporter la matière à l'état quasi brut.

Les politiques de développement territorial se concentrent sur l'échelle locale, pendant que la planification de l'extraction par l'industrie se décide à une toute autre échelle, l'international.

Très rares sont les analyses qui soulèvent ce contexte plus large, les défis qu'il représente mais aussi le potentiel néanmoins très réel de développement des ressources par des stratégies intégrées à plus long terme misant sur un développement régional nourri par des politiques publiques fermes.

Les transformations actuelles des stratégies d'investissement dans le secteur minier pour favoriser la profitabilité (importation de main-d'œuvre dans des régions de plus en plus éloignées, exploitation intensive en mine à ciel ouvert, horaires intensifs de travail) risque de se traduire par moins de retombées pour les populations locales et une augmentation des coûts sociaux et environnementaux, évolutions qui exacerbent les enjeux abordés dans cette synthèse, dont la question de « l'acceptabilité sociale » qui ne trouve plus de réponse satisfaisante dans le cadre normatif en panne ou en régression.

Le modèle de mise en valeur des ressources minières et énergétiques crée des tensions du fait des rapports asymétriques et des cadres réglementaires sur lesquels reposent ces modèles. La réponse à ces tensions a été formulée avant tout en termes de retombées économiques locales et de préoccupations croissantes pour l'acceptabilité sociale des projets. Si ces avenues sont présentées comme des « solutions », aucune ne peut répondre aux problèmes beaucoup plus profonds qui en sont la cause et qui sont de nature à la fois structurels, juridiques et politiques menant à des enjeux de contrôle du territoire, des conditions de mise en valeur des ressources et de conflits d'usage.

Notre double regard disciplinaire, droit et économie politique, mène à une série d'observations dont les principales peuvent ainsi se résumer:

Les droits des collectivités sont généralement mal protégés face aux politiques minières et énergétiques; même les populations autochtones qui détiennent des droits ancestraux sur les terres touchées ne peuvent empêcher les projets d'extraction de la ressource.

La gouvernance multi-niveaux des ressources demeure une gouvernance hiérarchisée où les pouvoirs publics supérieurs (fédéral et des provinces) exercent leurs pouvoirs (ou ne les exercent pas) de façon plus compatible avec les intérêts de l'industrie privée de l'extraction de la ressource qu'avec l'intérêt des collectivités locales ou même l'intérêt de l'ensemble de la population.

Il est ensuite difficile, voire impossible pour les collectivités locales de faire prévaloir des options différentes de développement. Elles sont alors condamnées à devenir partenaires ou accepter le projet, dans des circonstances où elles ne peuvent négocier les conditions qu'à la marge ou se résigner à passer complètement à côté de tout développement.

L'adoption d'approches plus holistiques et dynamiques amène certains auteurs à tenir compte de la question centrale des rôles et des responsabilités des acteurs publics qui ont longtemps été passés sous silence et même occultés du fait de l'héritage historique du pays et des cadres réglementaires qui privilégiaient le rôle et les pouvoirs conférés à l'industrie.

Ce type d'approches renouvelées permet de faire ressortir que les enjeux analysés s'insèrent dans des processus politiques dont il faudrait tenir compte si on veut éviter de « dépolitiser » les enjeux cruciaux d'accès, de contrôle et de mise en valeur des ressources naturelles dans les deux secteurs étudiés.

Les notions d'acceptabilité sociale ou de permis social d'opérer ne bénéficient au Canada d'aucune assise juridique formelle. Ces concepts sont donc totalement soumis aux rapports inégaux de pouvoirs, de telle sorte qu'ils servent surtout les acteurs les plus puissants, dont l'industrie, dans une approche globale de « justice négociée ».

En effet, l'héritage réglementaire, les formes d'ententes négociées dans le secteur minier et de l'énergie éolienne, et une certaine perspective de la littérature sur l'acceptabilité sociale qui privilégie les rapports directs de négociation entre communautés et industrie, prennent tous pour acquis ou privilégient l'effacement ou l'absence des pouvoirs publics et passent sous silence leurs rôles et responsabilités potentiels. Ainsi ces approches ferment du même coup la porte à la prise en compte du rôle potentiellement central de l'introduction de politiques publiques pour assurer que les ressources naturelles jouent le rôle de catalyseur de transformations structurelles de l'économie et de la société pour mettre en place un développement social et économique plus équitable, respectueux de l'environnement et dans le long terme.

