

[PAR COURRIEL]



Le 26 septembre 2024

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT**Commission d'enquête sur le projet minier Horne 5 de Ressource Falco Ltée**

a/s Monsieur Joseph Zayed, président de la Commission

140, Grande Allée Est, Bureau 650

Québec (Québec) Canada

G1R 5N6

horne5@bape.gouv.qc.ca

**OBJET : MÉMOIRE SUR LE PROJET MINIER HORNE 5 DE RESSOURCE FALCO LTÉE
SITUÉ À ROUYN-NORANDA SUR LE NITAKINAN**

Bonjour,

Par la présente, la Coalition Québec Meilleure Mine et MiningWatch Canada vous soumettent leur mémoire conjoint concernant le projet minier Horne 5 de Ressource Falco Ltée situé à Rouyn-Noranda sur le Nitakinan. Sans détour, nous sommes d'avis que ce projet minier est inacceptable et nous vous encourageons à recommander au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs le rejet de sa demande d'autorisation.

À PROPOS DE NOS ORGANISMES

Fondée en 2008, la **Coalition Québec meilleure mine** (QMM) regroupe aujourd'hui une quarantaine d'organismes qui représentent collectivement plus de 250 000 individus de toutes les régions du Québec. La Coalition poursuit la mission de rendre le Québec sobre en métaux et minéraux qui priorise la protection de l'environnement et le respect des communautés locales dans toute la chaîne de production et d'utilisation de ces matières. La coalition est indépendante de l'industrie minière et des gouvernements et regroupe des organismes citoyens, des organismes environnementaux, des syndicats, des universitaires et des associations de médecins. Depuis seize ans, la Coalition QMM a été au cœur des débats touchant le secteur minier et a contribué à sensibiliser les décideurs publics et un large pan de la société québécoise sur plusieurs enjeux qui touchent ce secteur. La coalition a contribué positivement à redéfinir les politiques publiques dans le secteur minier, notamment la Loi sur les mines, les redevances minières, les garanties financières à la restauration, l'encadrement environnemental, l'acceptabilité sociale, les territoires incompatibles à l'activité minière, de même que sur les positions du Québec concernant les filières minérales de l'uranium et de l'amiante, et plus récemment sur les minéraux critiques et stratégiques. Depuis 2008, les membres de la coalition ont participé à une quinzaine d'évaluations environnementales de projets miniers au Québec, dont dix enquêtes du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et trois devant l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AIEC). Depuis 2014, QMM est un membre actif du Comité consultatif du ministre des mines du Québec.

Fondé en 1999, **MiningWatch Canada** (MWC) regroupe une trentaine d'organismes membres qui représentent, collectivement, plusieurs centaines de milliers d'individus de partout au Canada. Depuis 25 ans, MWC est devenu un acteur incontournable avec plus de 200 enquêtes, interventions, rapports et actions juridiques sur autant de projets miniers à l'échelle nationale et internationale. Environnement, droits humains, droits autochtones, transparence et imputabilité des entreprises—voilà autant d'enjeux qui justifient les interventions de MWC à l'échelle des communautés comme à celle des politiques publiques. MWC a également été membre du comité aviseur du ministre des mines de l'Ontario, de la réforme fédérale sur les évaluations environnementales et de l'enquête nationale de la Commissaire à l'environnement et au développement durable sur l'application du Règlement fédéral sur les effluents des mines de métaux et de diamants au Canada. MWC a participé à une vingtaine d'actions juridiques, dont quatre à la Cour fédérale et à la Cour suprême du Canada en lien avec des enjeux miniers au pays.

1. PRÉAMBULE

Nous accordons une grande importance au dossier du projet à l'étude pour plusieurs raisons. D'abord, plusieurs de nos membres et partenaires situés à Rouyn-Noranda et dans les alentours sont visés directement par le projet et, dans de telles circonstances, il est notre devoir de les soutenir devant les instances comme le BAPE. Mais c'est surtout la gravité des enjeux soulevés par le projet minier Horne 5 qui nous pousse à intervenir dans le processus de l'évaluation de ses impacts et des consultations publiques.

En fait, le projet minier Horne 5 s'érige en parfaite opposition avec chacun de nos axes d'intervention, soit (1) Réduire à la source l'empreinte minérale et matérielle; (2) Protéger l'environnement; (3) Respecter les populations locales et assurer un aménagement équilibré du territoire et (4) Appliquer le principe pollueur-payeur et obtenir justice fiscale.

C'est pourquoi nous avons joué un rôle important depuis le mois de mai 2024 pour requérir des audiences publiques pour le projet Horne 5 et que nous avons accompagné et soutenu la participation de la société civile tout au long des étapes de la procédure de la présente commission d'enquête.

À titre de rappel, voici une liste non exhaustive d'actions publiques illustrant comment nous avons exercé ce rôle :

- Le 17 mai 2024 | Diffusion d'un communiqué de presse conjoint avec plusieurs membres et partenaires invitant la population à assister à la séance d'information du projet minier Horne 5¹;
- Le 21 mai 2024 | Coordination et envoi d'une demande conjointe d'audiences publiques adressée au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (ci-après « le ministre ») le rejet de sa demande d'autorisation²;

¹ COALITION QUÉBEC MEILLEURE MINE, *Communiqué | Plusieurs groupes invitent la population à aller à la séance du 21 mai sur le projet minier Horne 5 à Rouyn-Noranda*, 17 mai 2024, en ligne : <https://quebecmeilleuremine.org/2024/05/17/communique-groupes-invitant-population-seance-21-mai-projet-horne-5-rouyn-noranda/> (consulté le 24 septembre 2024).

² COALITION QUÉBEC MEILLEURE MINE, *Lettre officielle au ministre de l'Environnement | Demande conjointe de consultations publiques par le BAPE, projet Horne 5 de Ressources Falco à Rouyn-Noranda*, 21 mai 2024, en ligne : <https://quebecmeilleuremine.org/2024/05/21/lettre-officielle-ministre-environnement-demande-conjointe-consultations-publiques-bape-projet-horne-5-falco-rouyn-noranda/> (consulté le 24 septembre 2024).

- Le 21 mai 2024 | Coordination et envoi d'une demande conjointe adressée au président du BAPE, Monsieur Alain R. Roy, pour la tenue d'une rencontre préparatoire publique à Rouyn-Noranda avant le début des audiences publiques³;
- Le 21 mai 2024 | Participation à la séance d'information tenue au Petit-Théâtre du Vieux-Noranda et présentation de trois questions à l'initiateur du projet;
- Le 7 juillet 2024 | En partenariat avec le Conseil régional de l'environnement de l'Abitibi-Témiscamingue, organisation et financement d'un atelier gratuit sur la planification d'une participation aux audiences du BAPE donné au Petit-Théâtre du Vieux-Noranda par Mme Julie Reid Forget, consultante pour Terres publiques – conseils et ex-vice-présidente du BAPE⁴;
- Le 13 août 2024 | Participation à la rencontre préparatoire publique du BAPE à Rouyn-Noranda
- Le 14 août 2024 | Participation à une première rencontre stratégique avec les citoyen-ne-s de Rouyn-Noranda à Rouyn-Noranda;
- Le 26 août 2024 | Participation à une seconde rencontre stratégique avec les citoyen-ne-s de Rouyn-Noranda à Rouyn-Noranda;
- Du 27 août au 29 août 2024 | Participation aux cinq séances de la première partie des audiences publiques du BAPE à Rouyn-Noranda.

2. SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le projet minier Horne 5 se démarque parmi tous les projets miniers sur lesquels la Coalition Québec meilleure mine s'est penché depuis notre création il y a seize ans. En effet, après analyse du dossier, nous n'hésitons pas à affirmer que celui-ci figure parmi les projets miniers les plus dangereux, inacceptables et nuisibles des dernières décennies au Québec. Les risques catastrophiques du projet à l'étude étant intrinsèquement liés à sa nature et sa localisation, nous estimons qu'aucune modification ou mesures d'atténuation éventuelle permettrait de modifier notre position.

Ainsi, notre recommandation principale, soit de rejeter la demande d'autorisation du projet minier Horne 5 de Ressource Falco Ltée, est valable peu importe les changements que l'initiateur pourrait proposer et peu importe les conditions que le gouvernement pourrait émettre dans le cadre d'un éventuel décret d'autorisation.

Cependant, dans le scénario hypothétique et gravissime où le ministre devait recommander au gouvernement l'autorisation du projet et que ce dernier devait y donner suite, nous proposons dans notre mémoire une série de recommandations pour limiter au maximum l'étendue des risques et minimiser les dommages et atteintes aux droits et à la sécurité des personnes et communautés locales.

³ COALITION QUÉBEC MEILLEURE MINE, *Lettre officielle au président du BAPE | Demande conjointe d'une rencontre préparatoire publique, projet Horne 5 de Ressources Falco à Rouyn-Noranda*, 21 mai 2024, en ligne : <https://quebecmeilleuremine.org/2024/05/21/lettre-officielle-au-president-bape-demande-conjointe-dune-rencontre-preparatoire-public-horne-5-falco-rouyn-noranda/> (consulté le 24 septembre 2024).

⁴ COALITION QUÉBEC MEILLEURE MINE, *Communiqué | Comment participer pleinement au BAPE du projet Horne 5 de Falco, Atelier de planification de la participation communautaire*, 27 juin 2024, en ligne : <https://quebecmeilleuremine.org/2024/06/27/communiqu%C3%A9-comment-participer-bape-horne-5-falco-atelier-communautaire/> (consulté le 24 septembre 2024).

3. ARGUMENTAIRE

Notre position contre le projet minier Horne 5 s'appuie sur notre analyse portant sur six éléments : (1) l'illégalité du projet au regard des normes de la qualité de l'air, (2) le danger réel d'accident industriel catastrophique causé par la sismicité induite des opérations minières, (3) l'apparence de contravention aux droits ancestraux de la Première Nation de Longue Pointe, (4) les impacts socio-économiques, (5) les impacts sur l'eau et (6) le discours d'écoblanchiment entourant la gestion du passif minier.

De manière plus générale, nous sommes d'avis que les réponses à nos questions lors des séances d'audiences publiques sur le projet minier ont permis d'exposer le manque flagrant de vision du gouvernement du Québec en matière d'évaluation de la capacité de support des écosystèmes d'un milieu visé par un projet minier et ce, tant à l'échelle locale, régionale, territoriale ou provinciale. Le discours du ministère des Ressources naturelles et des Forêts entourant la valorisation des minéraux critiques et stratégiques nuit à l'examen objectif de l'utilité réelle des projets miniers, *a fortiori* lorsque les principales ressources minérales visées par un projet ne figurent pas sur la liste des « minéraux critiques et stratégiques », comme c'est le cas dans le projet à l'étude avec l'or et l'argent.

(1) Aggravation illégale de la qualité de l'air

Nous sommes d'avis que la réalisation du projet contrevient au régime d'application strict de l'article 197 du *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère* :

Il est interdit, à compter du 30 juin 2011, **de construire ou de modifier une source de contamination** ou d'augmenter la production d'un bien ou d'un service **s'il est susceptible d'en résulter une augmentation de la concentration dans l'atmosphère d'un contaminant mentionné à l'annexe K** au-delà de la valeur limite prescrite pour ce contaminant à la colonne 1 de cette annexe ou **au-delà de la concentration d'un contaminant pour lequel cette valeur limite est déjà excédée**⁵.

Cet article s'applique au projet minier Horne 5 car les concentrations de contaminants présentes dans le milieu dans lequel il cherche à s'insérer dépassent déjà les normes à cause des émissions atmosphériques de la Fonderie Horne.

Les réponses aux nombreuses questions du public posées durant la première partie de la Commission d'enquête ont permis d'établir clairement que le projet minier Horne 5 ne peut être autorisé car sa réalisation ne peut se faire sans violer le texte et l'esprit de la loi. Cette disposition a été manifestement rédigée en poursuivant un objectif d'intérêt national, soit la protection du public et de l'environnement.

Cependant, considérant la propension historique du gouvernement du Québec et même du ministre de construire des instruments juridiques conçus dans le but de permettre aux pollueurs industriels et miniers de contourner les normes environnementales et de santé publiques à Rouyn-Noranda et plus largement en Abitibi-Témiscamingue, nous recommandons à la Commission de recommander spécifiquement au ministre de ne pas adopter un mécanisme juridique d'exemption permettant d'échapper au régime strict d'application de l'article 197 du *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*.

⁵ *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*, RLRQ, Q-2, r. 4.1, art. 197.

(2) Dangers catastrophiques liés à la sismicité induite par le projet minier

Nous sommes d'avis que sous aucun prétexte ni aucune condition, le projet minier Horne 5 ne peut être autorisé tant que la Fonderie Horne sera en activité. Les conséquences d'un accident industriel causé par la sismicité induite par le projet minier sur les installations et équipements de la Fonderie Horne, particulièrement sur la conduite de gaz SO₂ et SO₃, sont trop graves pour autoriser des activités minières souterraines, indépendamment du niveau de risque anticipé.

Le danger de voir des structures de la Fonderie Horne se briser et d'exposer les travailleur-euse-s et la population à des problèmes de sécurité est réel et insupportable socialement. Tel qu'il a été mentionné durant les audiences publiques, en cas d'atteinte même mineure aux conduites de SO₂ et SO₃ qui pourraient fuir sous l'effet de la sismicité induite par le projet minier, les gens n'auraient que quelques minutes pour se mettre à l'abri et les risques de mortalité seraient démesurés. Les réservoirs d'acide sulfurique pourraient se fissurer et se répandre. D'autres structures de la fonderie apparaissent fragiles face à de tels événements, comme les cheminées ou l'usine de séparation d'air.

Ajoutons à cela que les secousses sismiques induites dans une région où des dizaines de galeries orphelines se retrouvent sous la ville, pourraient provoquer des affaissements de terrain dévastateurs en de multiples endroits imprévisibles pour la population.

Tout au long de la première partie des audiences publiques, le promoteur a semblé minimiser ou mal saisir l'ampleur de ces conséquences de tels événements, ce qui affecte grandement sa crédibilité. Les assurances, les mesures de surveillances et d'avertissement à la population proposées par l'initiateur ne font tout simplement pas le poids face au poids des conséquences qui seraient subies par la population.

La *Revue de littérature sur les effets de la sismicité induite à l'échelle mondiale* déposée par l'initiateur en réponse à une question citoyenne démontre clairement que, d'une part, les risques et conséquences ont été initialement sous-évalués et mal présentés dans la documentation initiale et durant les audiences et, d'autre part, que l'appareil gouvernemental, tant du côté du ministère de l'environnement que de la sécurité publique ou au niveau municipal, n'est pas préparé adéquatement à faire face à ces dangers et conséquences⁶.

Nous relevons enfin que le dénoyage des galeries et le cône de rabattement pourraient également provoquer l'affaissement du sol en surface en divers endroits selon un degré d'imprévisibilité et de danger que nous jugeons trop élevé.

La Commission devrait recommander au ministère de l'environnement de réviser la Directive 019 sur l'industrie minière afin d'ajouter des normes strictes à ne pas franchir en matière de sismicité induite et de profondeur maximale à ne pas dépasser dans l'exploitation souterraine des gisements miniers au Québec.

⁶ BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, Projet Horne 5 à Rouyn-Noranda, *Revue de littérature sur les effets de la sismicité induite à l'échelle mondiale*, DA12.1.

(3) Apparence de contravention aux droits ancestraux de la Première Nation de Longue Pointe

Nos organisations ne sont pas des organismes autochtones. Néanmoins, le soutien des communautés et personnes autochtones aux prises avec les impacts de l'industrie et des politiques minières est au cœur de la réalisation de nos missions. Parmi nos nombreux partenaires autochtones figure la Première Nation de Longue Pointe. Nous avons d'ailleurs encouragé et soutenu activement sa participation aux travaux de la Commission d'enquête sur le projet minier Horne 5.

De manière générale, nous sommes d'avis que le cadre législatif minier québécois ne respecte pas les droits constitutionnels, inhérents et internationaux des peuples autochtones. Dans son mémoire adressé le 18 mai 2023 à la ministre des Ressources naturelles et des Forêts dans le cadre des consultations nationales sur l'encadrement minier, la Coalition QMM adressait à ce sujet à titre de première recommandation de « rendre l'entièreté du régime minier conforme aux droits constitutionnels, internationaux et inhérents des onze nations autochtones qui occupent le Québec »⁷.

De manière particulière, nous sommes d'avis que les réponses fournies par la représentante du MELCCFP durant la première partie des audiences ont soulevé des doutes raisonnables à l'effet que l'obligation constitutionnelle de consulter les autochtones détenteurs de droits ancestraux n'a pas été respectée pour l'ensemble des communautés dont le territoire est visé par le projet minier Horne 5, à commencer par la Première Nation de Longue Pointe.

Nous tenons à souligner la décision de la Commission d'enquête de répondre positivement à l'invitation de la Première Nation de Longue Pointe à tenir des audiences dans la communauté de Winneway le 3 octobre prochain. Nous espérons que cette occasion permettra de faire la lumière sur nos impressions à cet effet.

Quoi qu'il en soit, nous recommandons à la Commission de recommander le rejet de l'autorisation du projet s'il est raisonnable de conclure que la Couronne a manqué à ses obligations constitutionnelles de consultation des autochtones, à commencer auprès de la Première Nation de Longue Pointe.

(4) Impacts socio-économiques

Le projet minier Horne 5 comporte des impacts socio-économiques trop grands pour le milieu pour qu'il soit autorisé sans une juste compensation. Ces enjeux sont d'une telle importance que nous avons choisi de mandater l'experte Julie Reid Forget, présidente de *Terres publiques*, experte de la conciliation du territoire et ex-commissaire du BAPE, afin de les analyser en profondeur.

À cet effet, nous faisons nôtres les commentaires et recommandations formulés dans son rapport d'expertise intitulé « Planifier l'intégration et les coûts d'un grand projet: un cadre de réflexion appliqué au projet minier Horne 5 » qui se trouve en annexe de notre mémoire.

⁷ COALITION QUÉBEC MEILLEURE MINE, *Mémoire sur la consultation sur l'encadrement minier*, 18 mai 2023, en ligne : <<https://quebecmeilleuremine.org/wp-content/uploads/2023/05/2023-05-18-QMM-Memoire-Consultation-sur-lencadrement-minier.pdf>>, p. 3.

(5) Impacts sur l'eau

L'unique station de pompage d'eau potable de la ville de Rouyn-Noranda, par ailleurs propriété de la Fonderie Horne, s'approvisionne à partir du lac Dufault. Le manque d'un plan d'urgence pour assurer une autre source d'eau est irresponsable puisqu'il y a une possibilité de contamination du lac Dufault suite à des fuites des pipelines transportant les résidus miniers ou de fuites des digues des parcs à résidus.

Notre position s'appuie également sur la nécessité de protéger l'intégrité du lac Rouyn visé par le projet de pipeline de prélèvement d'eau douce pour le traitement de l'usine de l'initiateur ainsi que celle du bassin nord Osisko, qui se trouve à être l'effluent final des eaux du site du complexe minier, alors que celui-ci dépasse déjà de nombreux seuils de normes environnementales.

Notons enfin que le dénoyage des galeries existantes pour accéder au gisement souterrain causerait une augmentation de la contamination des milieux récepteurs car l'eau souterraine est hautement contaminée par l'exploitation minière historique dans la zone.

(6) Discours d'écoblanchiment entourant la gestion du passif minier

Nous estimons que la crédibilité de l'initiateur en matière de restauration minière est gravement entachée par la manière qu'il présente son message entourant la gestion des résidus miniers. Après avoir sélectionné un site minier non restauré pour accumuler ses propres résidus miniers projetés, l'initiateur a multiplié durant la première partie des audiences publiques l'expression d'un discours d'écoblanchiment inadmissible socialement.

En effet, nous déplorons que l'initiateur cherche à faire croire à la population qu'ajouter des matière acidogènes, lixiviables et cyanurés dans l'environnement puisse constituer une option avantageuse. L'initiateur devrait plutôt employer une formulation négative avançant, par exemple, que le scénario retenu est le « moins pire » pour l'environnement. Nous considérons que générer des déchets miniers n'est jamais une bonne chose, un gain ou un avantage pour l'environnement, peu importe l'endroit ou la manière dont ceux-ci sont gérés.

Nous recommandons à la Commission de recommander au MELCCFP et au MRNF d'interdire toute forme d'écoblanchiment dans la présentation des plans de restauration et de réaménagement présentés par les promoteurs miniers.

CONCLUSION

Soulignant nos constats au regard de l'illégalité du projet au regard des normes de la qualité de l'air, du danger réel d'accident industriel catastrophique causé par la sismicité induite des opérations minières, de l'apparence de contravention aux droits ancestraux de la Première Nation de Longue Pointe, des impacts socio-économiques, des impacts sur l'eau et du discours d'écoblanchiment entourant la gestion du passif minier, nous réitérons que nous sommes d'avis que le projet minier Horne 5 de Ressources Falco Ltée situé à Rouyn-Noranda sur le Nitakinan est inacceptable et nous vous encourageons à recommander au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs le rejet de sa demande d'autorisation.

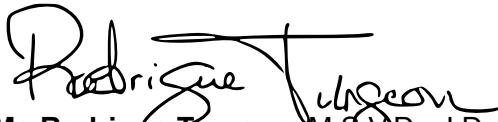
Avant même d'envisager la moindre forme de compensations socio-économiques, de garanties ou d'assurances, ce projet minier, de par sa nature, son emplacement et la conjoncture dans laquelle il cherche à s'ajouter, présente des risques de conséquences catastrophiques pour la sécurité publique, la santé publique, la protection de l'environnement qui sont tout simplement impossibles à éviter et même à être atténuées à un niveau tolérable ou acceptable. Aucune modification au projet ni aucune condition émise par le gouvernement pourrait rendre le projet acceptable.

Si, malgré nos mises en garde, le projet devait être autorisé par le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs le rejet de sa demande d'autorisation, nous recommandons d'adopter l'ensemble de nos recommandations et celles de nos membres et partenaires.

Les minéraux sont des ressources non renouvelables qui laissent des déchets miniers durables sur le territoire en contrepartie de retombées économiques insuffisantes et temporaires. La Coalition QMM considère que nous ne pouvons pas remettre aux générations futures le fardeau de prendre les décisions déterminantes pour leur avenir alors que nous avons l'occasion de le faire maintenant.

Nous vous remercions à l'avance de l'attention et de la diligence que vous accorderez aux présents commentaires et vous assurons, par le fait même, de notre pleine et entière collaboration pour toute information complémentaire que vous jugerez pertinente quant aux enjeux du présent dossier.

Veuillez recevoir, Monsieur le président de la Commission, l'expression de nos sincères salutations,



Me Rodrigue Turgeon, M.S.C.D., J.D.

Co-responsable du programme national, MiningWatch Canada

Co-porte-parole, Coalition Québec meilleure mine

4, Florence Street, Suite 210, Ottawa, Canada, K2P 0W7 | www.quebecmeilleuremine.org

819-444-9226 | rodrigue@miningwatch.ca

ANNEXE 1 | LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Rejeter la demande d'autorisation du projet minier Horne 5 de Ressource Falco Ltée
2. Ne pas adopter un mécanisme juridique d'exemption permettant d'échapper au régime strict d'application de l'article 197 du *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*
3. Au regard des dangers liés à un accident industriel causé par la sismicité induite du projet minier, interdire le projet d'opérer tant que la Fonderie Horne sera en activité
4. Réviser la Directive 019 sur l'industrie minière afin d'ajouter des normes strictes à ne pas franchir en matière de sismicité induite et de profondeur maximale à ne pas dépasser dans l'exploitation souterraine des gisements miniers au Québec
5. Rejeter l'autorisation du projet s'il est raisonnable de conclure que la Couronne a manqué à ses obligations constitutionnelles de consultation des autochtones, à commencer auprès de la Première Nation de Longue Pointe
6. En matière d'impacts socio-économiques, adopter les recommandations formulées par l'experte Julie Reid Forget dans son rapport d'expertise intitulé « Planifier l'intégration et les coûts d'un grand projet: un cadre de réflexion appliqué au projet minier Horne 5 »
7. Interdire toute forme d'écoblanchiment dans la présentation des plans de restauration et de réaménagement présentés par les promoteurs miniers



Agir maintenant, défendre demain

Publication N° 01-24
26 septembre 2024

Planifier l'intégration et les coûts d'un grand projet: 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 est 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 leurs participations 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 l'opinion de l'auteur et demeure sa propriété intellectuelle. La publication pourrait évoluer dans le temps. La version mise à jour se retrouvera sur le site de l'entreprise: terrespubliques.org. Si vous avez des questions, écrire à info@terrespubliques.org.

Nous aimerions remercier les relecteurs, surtout Jacques Locat, professeur émérite à l'Université Laval.

Pour référencer: Julie Reid Forget (2024). *Planifier l'intégration et les coûts d'un grand projet: un cadre de réflexion appliqué au projet minier Horne 5*. Publication N° 01-24, *Terres publiques*, 26 septembre 2024.

Aperçu du document

1. Les objectifs et le contexte de cette publication	
<i>Évaluer si les coûts de l'intégration en valent les bénéfices.....</i>	<i>3</i>
2. L'approche et le cadre d'analyse	
<i>Le côté pratique et la hiérarchie de la mitigation.....</i>	<i>3</i>
3. Un cadre de réflexion pour l'intégration des grands projets	
<i>Pourquoi, qui, comment, quoi et quand.....</i>	<i>4</i>
3.1. Pourquoi l'émergence d'ententes comme outils d'indemnisation?	
3.2. Quels sont les précédents d'ententes de type communautaire?	
3.3. Le malaise du marchandage de l'acceptabilité sociale	
3.4. Débuter la planification: les études nécessaires et la gouvernance	
3.5. Quels peuvent être ces coûts?	
3.6. L'entente: la gouvernance, le processus et ces clauses importantes	
4. L'application du cadre de réflexion au projet minier Horne 5	
<i>Le rendez-vous manqué entre Rouyn-Noranda et Falco Resources.....</i>	<i>14</i>
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>Envisager un meilleur cadre avec un rôle évident pour l'État québécois.....</i>	<i>21</i>
Références	
<i>Quelques exemples et les écrits: ententes et guides</i>	<i>22</i>

1. Les objectifs et le contexte de la publication

Évaluer si les coûts d'intégration en valent les bénéfices

Cette publication a comme principale intention de faire avancer la réflexion au sujet du besoin de planifier l'intégration et de connaître les coûts d'un grand projet 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 bénéfices;
- 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, d'abord le cadre de réflexion incluant les sections 2 et 3, suivies d'une application de cette réflexion au cas du projet minier Horne 5, la section 4. Elle se termine par une conclusion portant sur la manière d'inclure cette réflexion dans notre cadre actuel.

2. L'approche et le cadre analytique

Le côté pratique et la hiérarchie de la mitigation

Comme cette planification, notamment les ententes communautaires, sont au centre de la qualification des conditions d'acceptabilité sociale d'un grand projet, et 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.

Le document repose en grande partie sur des principes reconnues par les praticiens des évaluations environnementales, notamment la directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement à laquelle doivent répondre les initiateurs sur le territoire québécois; les principes de la hiérarchie d'atténuation des études d'impact¹; et, les principes de développement durable² auxquelles souscrivent les ministères québécois par la *Loi sur le développement durable*.

Il faut savoir que la planification des coûts d'intégration n'est pas véritablement soutenue par la pratique des études d'impacts 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

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

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

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.

Toutefois, 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. ».

Dans les faits, malheureusement, beaucoup d'études d'impact sont jugées recevables sans que ces compensations soient mises dans un budget global utile à commission d'enquête du BAPE, à l'analyse environnementale du ministère de l'Environnement, de la lutte aux Changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), et à la décision publique 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, la discussion sur les coûts écologiques revêt d'une complexité que nous avons dû exclure. 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 et tout le cadre de compensation des milieux humides. Les versions ultérieures du document pourraient potentiellement se pencher sur la question.

3. Un cadre de réflexion pour l'intégration des grands projets *Pourquoi, qui, comment, quoi et quand*

Dans ce document, 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 des 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 et que c'est justement pour répondre à ses problèmes que ce cadre de réflexion est proposé, le document prévoit d'outiller le milieu néanmoins afin de 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 de ces redevances, le partenariat prévoit une redistribution de 38 millions de dollars (p.11 de la Déclaration).

Ainsi, 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

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.

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

qui cherchent à pallier au besoin de financer certains dérangements et accommodements. Mais ce processus doit-il être géré 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 son intégrations 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 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 débuter les audiences publiques du BAPE. De cette façon, l'ensemble des parties prenantes impliquées sur le projet ainsi que le public seront informés des activités et des coûts d'intégration du projet face aux bénéfices. 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.

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*.

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 sont 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 éoliennes, les indemnités sont prévues par décret, soit 6 227\$/MWh en 2023⁶, notamment par propriétaire hôte d'une éolienne, les voisins immédiats, puis, la municipalité hôte du parc éolien⁷. Sur une durée de vie de 20 ans, c'est 500 000\$ pour un propriétaire et, si un parc avait 15 éoliennes sur un territoire municipal, ce serait 375 000\$ annuellement et donc 7 500 000\$ sur 20 ans.

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

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

⁷ [Projet Mauricie de TES Canada](#)

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\$⁸ et de 400 000\$⁹ 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.

Ainsi, le secteur éolien est très encadré et prévisible en prévoyant une indemnité équitable 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. Pour les barrages, l'approche est moins établie et souvent dans une territorialité autochtone. Il y a aussi qu'un seul promoteur, 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 en partenariat et en copropriété avec les communautés. A contrario, le secteur minier et d'autres, n'ont pas cet encadrement et ont des initiateurs avec des compréhensions inégales de l'acceptabilité sociale. Cette situation favorise la conclusion d'ententes parfois sans base d'indemnisation véritable. Ce type d'ententes ad hoc attire aussi la critique citoyenne qui se résume à cette question entendue souvent: « on a le droit au Québec d'acheter l'opinion publique par l'argent avant l'autorisation du projet? ».

Néanmoins, 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 publics d'intégration d'un grand projet est peut-être la seule manière de savoir si le sacrifice est trop grand pour les bénéfices, un critère important d'acceptabilité sociale.

3.3. 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 que l'entreprise réussisse 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'y attendent et ont fort probablement déjà budgété des montants pour de telles ententes.

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

⁸ Montant mentionné dans une conférence, l'entente n'a pas été trouvée en ligne au moment d'écrire ce document.

⁹ [entente de collaboration et de partage des bénéfices - relative au projet minier matawinie](#)

Par ailleurs, plusieurs des coûts publics 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 avec les directions régionales du gouvernement provincial serait plus porteuse puisque ce serait dans un but d'évaluation avant le 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) le besoin d'évaluer les coûts publics d'intégration d'un grand projet avant la décision. 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 démocratique, fortifiant ainsi la confiance du public envers ses institutions.

3.4. Débuter la planification: les études nécessaires et la gouvernance

Les données de base

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 »¹⁰. Toutefois, lorsqu'on s'intéresse aux indemnités, 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 ont une section sur les risques technologiques, sans toutefois développer le pire scénario plausible permettant de savoir si la couverture d'assurance est suffisante.
- *La courbe de main d'œuvre - employés et sous-traitants et les besoins en services publics.* La pression sur les services publics de l'autorisation du projet jusqu'à la première année d'exploitation, soit environ 5 ans, devrait être évaluée et des mesures prévues.
- *Le plan de restauration.* Le plan de restauration est souvent un enjeu sous-évalué par la population, car ça paraît trop 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.

Bien penser à la gouvernance de planification

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.

¹⁰ [impact résiduel | GDT](#)

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 la décision et après. 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.

3.5. Quels peuvent être ces coûts?

Les approches juridiques et économiques

Ce type d'évaluation des indemnisations 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. D'un autre côté, il y a aussi une approche plus économique, voire comptable, 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 indemnisations. Finalement, les deux approches sont importantes et se complètent.

La négociation devrait typiquement viser à offrir des indemnisations 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 indemnisations 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 indemnisations financières pour tous ces impacts résiduels que l'entreprise n'arrive pas à modifier ou ajouter à son projet. 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 du 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
- La posture régénérative

L'indemnisation des riverains¹¹ : nuisances et qualité de vie

Cet aspect est le mieux développé sous une terminologie de « guide de cohabitation » ou « programme de rachat » et c'est le plus sensible et personnel. 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 co-déterminent comme étant la perte de l'usufruit de la quiétude notamment. Par exemple, 5000\$/année pour vivre près d'un site d'enfouissement ou d'une mine.
- 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.
- Les *pertes ou bénéfices du milieu de vie post-mine* devraient être évaluées avec la proposition du plan de restauration ce que les riverains gagneront ou perdront et quelles mesures additionnelles peuvent être apportées.
- 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)*¹². alors qu'il est possible que 1000 mètres soient trop pour certains projets mais insuffisants pour d'autres.
- Le *processus d'accompagnement*. Soutien à la négociation, support psychosocial et approche équitable de groupe, veille de cohésion sociale, etc.

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.

¹¹ Un riverain est un voisin avec une propriété adjacente au projet minier. 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.

¹² 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 2e alinéa de l'article 304.1.1 de la Loi sur les mines.

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 court termes (quelques jours, quelques semaines) ou un peu plus long termes (quelques mois). En général, la construction d'un grand projet prend 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.
- *Stratégie de logement temporaire* et hôteliers pour 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.

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 de faire 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 du boom-bust

Avant la construction et avant la fermeture, la communauté sera aux prises avec les activités spéculatives sur le parc immobilier et inflationnistes sur les coûts de construction durant la construction du grand projet. 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. Parfois, qu'une entreprise assure elle-même les services de santé - sur son site - durant la construction, peut limiter les impacts sur les services publics¹³.

¹³ [Mining and the SDGs: a 2020 status update | 1](#), Responsible Mining Foundation, 2020.

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 d'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 possibles. Toutefois, il est possible que certaines couvertures doivent être étudiées par la municipalité et la province afin de voir si la couverture est suffisante, 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.

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.

Dans la restauration, il y a lieu de valider si l'initiateur a remis dans des conditions non seulement sécuritaires, mais aussi redonnant 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 de les rendre esthétiquement intéressant 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 ressources. 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 à un prix et le gouvernement provincial pourrait juger nécessaire qu'une garantie financière additionnelle pour restaurer pleinement un site afin d'intégrer le coût écologique et social entier de la restauration.

La posture régénérative

Dans certaines parties du Québec, les impacts cumulatifs commencent à être multiple et exigent une posture régénérative 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 indemnisations financières mais aussi à s'investir dans la régénération du milieu. Par exemple, concernant les objectifs environnementaux de rejets (OER)¹⁴, 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 la réglementation devraient considérer proposer un rôle régénératif et restauratif sur certains milieux pour accéder au droit d'impact additionnel.

3.6. L'entente: la gouvernance, le processus et ces clauses importantes

Le plan d'intégration (avant la décision) et l'entente (après la décision)

Étant donné le malaise liée à la démocratie et la négociation d'indemnisation avant les audiences publiques du BAPE, le document ci-avant a proposé surtout 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.

Cette section concerne certains principes associés à ces ententes, telles qu'elles sont pratiquées actuellement, soit souvent bien avant le BAPE dans la dynamique d'acceptabilité sociale et de recherche d'investisseurs. Tant qu'un autre cadre n'est pas mis en place par les élus et les administrateurs régionaux, ce sera cette pratique qui pourrait prévaloir.

La gouvernance

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 nécessaires autour de la table? 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 détaillé pour prévenir des conflits liés au processus plutôt qu'au projet.

La pré-entente, l'entente de principe et l'entente finale

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 économique (43-101)¹⁵

¹⁴ [Calcul et interprétation des objectifs environnementaux de rejet \(OER\) pour les contaminants du milieu aquatique](#)

¹⁵ [Règlement 43-101 sur l'information concernant les projets miniers \(V-1.1, r. 15\)](#)

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 cet avis, le projet est encore en mise en valeur et on n'a pas les contours finaux de l'aménagement physique du projet. Parfois il y a 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.

Le cycle des ententes en bref:

- 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 diffusion publique et un mécanisme de règlement des différends.
- 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 comme du marchandage de l'acceptabilité sociale du milieu. 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, les ententes se négocient en même temps que l'étude d'impact puisque celle-ci informe le milieu des effets résiduels et des indemnisations à négocier¹⁶. 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 sentent que c'est un enjeu.

Si les acteurs régionaux optaient pour un contexte de planification multipartite, ces enjeux et celui du marchandage de l'acceptabilité sociale seraient évités. Ainsi, avant le BAPE aurait lieu l'exercice de budgétisation des activités d'intégration publique et après la décision du gouvernement pourrait débuter une négociation multipartite sur la base de la décision.

Ces 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 de tels éléments dans les ententes comme une contrepartie au financement. Il ne faut pas l'accepter, sur la simple base de liberté d'expression.

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

¹⁶ [Trousse d'outils communautaires sur les ERA - The Gordon Foundation](#)

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 ou un nouvel enjeu au projet. 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 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 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 la base des conditions d'acceptabilité sociale du milieu.

4. L'application au projet minier Horne 5

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

4.1. 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 cette section, l'auteur aura fait la lecture du résumé de l'étude d'impact, une lecture ciblée sur les enjeux d'indemnisation de l'étude d'impact, une lecture ciblée sur ces mêmes enjeux des transcriptions des audiences du BAPE. L'auteur n'aura pas lu les documents déposés depuis la fin de la partie 1.

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 une prévision des besoins en main-d'œuvre et la proportion qui devra être logée à Rouyn-Noranda en construction et en exploitation. Typiquement les entreprises ont des courbes de 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

et 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. La norme de 12mm/s de la directive 019 qui encadre le processus d'évaluation environnementale des mines fait référence au niveau où il est possible qu'il y ait des dommages au bâtiment. Cette norme n'a rien à voir au niveau de confort pour les 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 les enjeux liés à la sismicité induite ne faisaient pas partie du plan des mesures d'urgence (DT3, Luc Tremblay, p. 39 à 46).

Les risques d'accident et la garantie financière. Falco Ressources a une entente avec Glencore pour le risque d'interruption des activités de la Fonderie Horne. Certains citoyens se disent que si une telle entente existe, pourquoi la municipalité de Rouyn-Noranda ne devrait pas en avoir une (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 au ministère et c'est possible à encadrer (A. Gagnon). Falco Ressources 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 du public, du privé et la planification conjointe

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 du privé 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 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*¹⁷ 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 sa responsabilité.

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 boom-bust fut abordée par un citoyen mais les 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 de planification/négociation.

Les comités de suivi au Québec sont une bonne pratique et une obligation au Québec¹⁸. 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 enjeux spécifiques du projet et selon les préoccupations du milieu. Les

¹⁷ [Programme d'aide financière pour soutenir les locataires visés par la zone tampon à Rouyn-Noranda | Gouvernement du Québec](#), Gouvernement du Québec, 2024.

¹⁸ [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.

participants doivent être le plus experts possibles - des ministères, des municipalités - puisqu'il s'agit de proposer un scénario viable avant la décision publique.

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.

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 si les mesures mis en place par la Horne 5 et Fonderie Horne fonctionnent. 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, les réponses des personnes-ressources et de l'initiateur, et en regard des pratiques observées dans les dernières années, nous constatons cinq enjeux majeurs sur le projet Horne en matière d'intégration du projet:

Enjeu 1: Le manque de préparation face aux enjeux sociaux avant le BAPE

Dans l'étude d'impact, le chapitre 12 se consacre 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 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 » comme la construction se passe 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 le 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 face à l'attente citoyenne ainsi que celle de la commission.

Devant ce manque de préparation face au 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 à l'objectif d'un ou des comités et en quoi ils servent le succès de l'intégration sociale et écologique d'un projet. Par exemple, cette approche des grands comités consultatifs 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 si intenses, comme ceux liés à la santé publique. Par exemple, les comités de liaison des projets éoliens sont ainsi faits et fonctionnent assez bien.

Dans le cas de Horne 5, il y a de multiples nuisances qui s'ajoutent à un quartier portant une charge émotionnelle importante face à la Fonderie Horne. Tout l'enjeu de sismicité induite semble peu abordé et 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 a nommé.

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, il sera important de changer l'approche pour répondre au besoin de planification, d'accompagnement et d'indemnisation qui semble encore trop flou pour que le public et la commission d'enquête puissent se prononcer sur ce 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 mais il semble croire qu'il peut attendre après la décision publique alors que ces dépenses sont importantes à connaître avant. Par ailleurs, on comprend aussi que certains ministères et la municipalité s'interrogent du manque d'information transmise pour leurs propres planification. 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.

Dans ce contexte, il serait sage d'attendre qu'un plan d'intégration et de toutes les indemnités des impacts résiduels du projet soit soumis conjointement par la municipalité, les directions régionales provinciales concernées et l'initiateur au ministre responsable de l'environnement pour l'utiliser avant de soumettre 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 donc le coût social, économique et écologique recherché 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 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 nécessaires 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

En résumé, 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 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 l'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 de l'État québécois afin d'assumer les responsabilités nommées ci-avant. Les autres initiateurs pourraient s'ajouter éventuellement. Dans ce contexte, le comité de suivi serait ce qu'il doit être, un comité de suivi des engagements après les décisions. Le bureau régional pourrait capitaliser sur des expertises et du personnel rémunéré pour faire les travaux de planification requis pour connaître la faisabilité sociale et environnementale du projet, celle assumée par le public. 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 selon les mises à jour selon les évaluations et les suivis.

Production des études manquantes pour la planification

Pour arriver à assumer cette responsabilité, l'initiateur doit transmettre les données manquantes surtout au niveau social pour que les instances publiques puissent co-planifier 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

Compte tenues les incertitudes liées aux enjeux de sismicité induite et 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. 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 posture régénérative.

5. En conclusion

un rôle évident pour l'État québécois

Ce document fournit un algorithme, des possibilités et un cadre de réflexion pour les directions régionales, les municipalités et les initiateurs dans le cadre de l'évaluation des coûts d'intégration d'un grand projet. Il offre un regard critique sur le cadre actuel des ententes bilatérales 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 le BAPE, afin que la commission puisse en faire l'analyse et la bonifier selon son enquête.

Dans l'esprit du principe d'intégration des coûts de la pollution dans nos activités, il est peut-être temps que l'État québécois ait en main l'ensemble des coûts et bénéfices publics sociaux, écologiques et économiques d'un grand projet avant de prendre sa décision. Il est possible que parfois certains grands projets n'en valent pas la peine. D'ailleurs, afin de rendre cet exercice plus systématique que volontaire, il serait intéressant de l'intégrer dans la *Procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE)*, laquelle encadre ce processus décisionnel collectif.

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 elle 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).

Les références : exemples d'ententes et guides

Comme mentionné précédemment, nous considérons le compendium d'écrits sur le sujet relativement limité et ils concernent souvent qu'une partie de l'équation d'indemnisation. Néanmoins, ces documents peuvent inspirer la réflexion.

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.