

RÉSUMÉ

L'octroi du permis social d'exploitation :
L'opinion publique et l'exploitation minière
dans les collectivités isolées et rurales

This report is available in English on request.

Préparé pour :
Ressources naturelles Canada

por@nrcan.gc.ca

Le 30 juin 2009

No du contrat 23483-090387/001/CY

Date du contrat 2009-02-25

Date de la fin de la collecte de données 2009-05-13



336, rue MacLaren
Ottawa (Ontario) K2P 0M6

pn 6464

Ce projet de recherche a bénéficié de l'appui de Ressources naturelles Canada et des gouvernements provinciaux suivants : le gouvernement de l'Alberta, le gouvernement de la Saskatchewan, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador.

RÉSUMÉ

Le gouvernement du Canada (de même que les gouvernements provinciaux et territoriaux) croit que la mise en valeur des ressources minérales peut améliorer la qualité de vie des Canadiens si la mise en valeur s'effectue de façon responsable sur les plans environnemental, économique et social.

Cependant, deux éléments peuvent s'interpréter comme étant des conditions préalables et nécessaires à respecter avant que l'industrie minière ne mette en valeur des ressources minérales dans une région : obtenir un permis social d'exploitation tant au niveau local qu'à l'échelle de la société en général, ainsi que recruter les ressources humaines nécessaires à la réalisation de l'activité de mise en valeur.

Pendant la Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines de 2008 (CMEM), les ministres ont demandé au Groupe de travail interministériel sur l'industrie minière (GTIMIM) d'élaborer un plan de travail se rapportant à l'image du secteur minier, aux fins de discussion pour la CMEM de 2009. Ce plan de travail fait notamment appel à la recherche sur l'opinion publique afin de mieux comprendre de quelle façon les Canadiens qui habitent dans des collectivités isolées et rurales, situées à proximité de régions où des activités d'exploration minérale ou d'exploitation minière sont en cours ou prévues, perçoivent l'exploration minérale et l'industrie minière, ainsi que de quelle façon leurs perceptions influencent la mesure dans laquelle ils sont disposés à octroyer un permis social d'exploitation à l'industrie. Cette recherche étudie également les perceptions des leaders d'opinion nationaux au sujet des enjeux liés à l'exploration minérale et aux activités de mise en valeur.

Les résultats de cette étude contribueront à l'élaboration de recommandations qui seront soumises aux ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Mines à la CMEM de 2009

La méthodologie utilisée dans la réalisation de cette étude a été de nature qualitative; Environics a réalisé une série de 12 séances de discussion de groupe avec des résidents de régions réparties au Canada où l'on observe une certaine présence du secteur minier, 34 entrevues en profondeur réalisées en personne avec des intervenants locaux clés, ainsi que 18 entrevues en profondeur réalisées par téléphone avec des leaders d'opinion nationaux, qui ont couvert des dossiers liés à l'exploitation minière.

Constatations principales

SOURCES D'INFORMATION

Les participants des séances de groupe provenant des régions où il n'y a pas d'antécédents d'exploitation minière et/ou on ne retrouve pas une forte présence locale de l'industrie admettent généralement qu'ils ne savent pas beaucoup de choses au sujet de l'exploration minérale et de la mise en valeur. Les participants des autres centres possédaient souvent plus de connaissances au sujet de l'industrie (en particulier le volet exploration). Cependant, ces connaissances ne sont pas toujours exactes.

Les expériences personnelles (de même que celles des amis et de membres de la famille) sont une source d'information importante pour tous les participants, en particulier dans les collectivités de l'Ouest canadien où il existe une tradition minière (le plus visiblement à La Ronge et à Yellowknife). Le bouche-à-oreille au sein de la collectivité est également une source qui est mentionnée souvent. Dans l'ensemble, les médias nationaux et le gouvernement n'ont *pas* été d'importantes sources d'information.

Les participants accordent beaucoup d'importance à leurs propres expériences et à celles des membres de leur famille et de leurs amis, assimilant ces sources à des « alertes précoces » d'annonces imminentes (tel que des mises à pied). Cependant, aucune autre source n'est jugée entièrement fiable. Les groupes environnementaux ont rarement été mentionnés spontanément et, souvent, ils ont été perçus comme ayant « des intentions cachées, » tout comme les sociétés minières elles-mêmes (de même que l'ensemble de l'industrie minière).

Les intervenants locaux étaient d'avis qu'ils ont un « accès privilégié » à l'information et qu'ils peuvent obtenir de l'information qui n'est pas disponible au grand public. Cependant, il était difficile d'évaluer l'exactitude de l'information qu'ils possèdent. Dans l'ensemble, ceux qui étaient associés aux administrations locales ou qui travaillaient dans des établissements d'enseignement possédaient plus de connaissances au sujet de l'industrie (s'étendant jusqu'à la gestion des impacts environnementaux de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales) que ceux provenant des milieux d'affaires locaux. Cependant, les expériences personnelles et celles des amis et des membres de la famille avaient aussi une grande importance pour ce groupe, en particulier pour ceux qui ont tissé des liens profonds dans leur collectivité.

« L'information privilégiée » à laquelle les intervenants font souvent allusion provient de leurs discussions avec des représentants de la société (ou, quoique moins souvent, avec le gouvernement).

Les intervenants considèrent généralement que cette information est fiable. Les intervenants locaux partagent la perception du grand public selon laquelle aucune source n'est entièrement fiable. Tout comme le grand public, les intervenants n'ont pas tendance à avoir beaucoup confiance aux groupes environnementaux, qui sont souvent perçus comme étant « opposés à la mise en valeur. »

PERCEPTIONS RELATIVES À L'EXPLORATION ET À LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES MINÉRALES

Aspects positifs. L'emploi est mentionné en premier lieu et le plus souvent dans les discussions sur les aspects positifs de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales, au chapitre **des emplois spécialisés bien rémunérés** créés par l'industrie minière et d'une **main-d'œuvre plus scolarisée et mieux formée** dans la collectivité. On est d'avis que cela procure des avantages à long terme pour la collectivité.

D'autres effets positifs mentionnés au sujet de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales comprennent :

- **La création d'entreprises par effet d'entraînement;**
- **La croissance de la collectivité;**
- **L'amélioration des infrastructures;** et
- **L'ouverture de territoires sauvages pour les activités récréatives** (mentionné beaucoup moins souvent).

Aspects négatifs. Les deux éléments les plus notables dans les discussions sur les aspects négatifs de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales sont : **les dommages à l'environnement**, au chapitre de la pollution de l'air et de l'eau (à la fois pendant la durée des activités de mise en valeur qu'après), la détérioration des paysages et la perte d'habitat de la faune.

Les autres aspects négatifs de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales qui ont été mentionnés souvent se rapportent aux **problèmes sociaux**, le plus souvent liés à la consommation excessive de drogues et d'alcool, mais aussi à un accroissement de la criminalité.

D'autres aspects négatifs qui ont été mentionnés et discutés comprennent :

- **Le bruit;**
- **L'accroissement de la circulation;** et

- Le fait que **les avantages découlant de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales sont à court terme seulement, alors que les effets négatifs sont souvent à plus long terme.**

PERCEPTIONS RELATIVES À L'INDUSTRIE

Les perceptions générales au sujet de l'industrie sont variables, mais elles ont tendance à être positives. La plupart jugent que l'exploration et la mise en valeur des ressources minérales sont nécessaires. Certains les considèrent comme un « mal nécessaire, » mais la plupart n'y voient pas là quelque chose de foncièrement négatif. Ceux qui croient que l'exploration et la mise en valeur des ressources minérales sont principalement nécessaires, mais sans l'être exclusivement, mentionnent des raisons de nature économique.

Souvent, les perceptions initiales au sujet de l'industrie minière sont façonnées par des expériences environnementales négatives telles que Sudbury, l'usine de phosphore de Long Harbour, la mine d'argent d'Equity, la mine Giant Gold et Uranium City.

Même si les perceptions au sujet de l'industrie sont fondées sur ces expériences antérieures négatives, l'on perçoit fortement dans tous les centres visités que les pratiques se sont améliorées au point que les impacts environnementaux sont beaucoup moins grands. La plupart des participants aux séances de groupe et aux entrevues des intervenants sont d'avis que l'étendue actuelle des impacts environnementaux est acceptable.

Certains (bien qu'une minorité) étaient d'avis que l'industrie minière doit se soumettre à des normes injustement rigoureuses, comparativement à d'autres industries primaires, en particulier au titre des impacts environnementaux. L'opinion de la majorité était que l'industrie minière n'est ni pire (elle peut même être meilleure à l'occasion) que d'autres industries primaires.

Somme toute, les participants ont généralement été d'avis que les effets positifs de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales (surtout les retombées économiques) l'emportent sur les effets négatifs (principalement l'impact sur l'environnement et les problèmes sociaux possibles).

PRATIQUES RESPONSABLES

Tous les groupes cibles ont noté que, d'abord et avant tout, les sociétés doivent faire preuve de **transparence et d'honnêteté** à l'égard des collectivités où la mise en valeur s'effectue. Cela signifie qu'elles doivent donner autant d'information que possible sur toutes les étapes d'un projet de mise en valeur *dès le début du processus*, afin d'obtenir le **consentement éclairé** de la collectivité à l'égard de ce projet. Bien que cela ait été jugé tout particulièrement crucial pour les collectivités des Premières nations (où cela est maintenant nécessaire en vertu de l'obligation de mener des consultations), cela est aussi vrai pour les collectivités non autochtones. Ce consentement éclairé inclut le droit de refuser qu'un projet de développement soit mis en œuvre. Les sociétés d'exploitation minière et d'exploration doivent donc être prêtes à accepter le fait que des collectivités autochtones puissent ne pas vouloir d'activités d'exploration ou de mise en valeur sur leur territoire et à respecter le vœu de ces collectivités, même si cela signifie qu'un projet peut-être rentable n'ira pas de l'avant.

D'autres aspects clés d'une approche responsable comprennent :

- **Atténuer les répercussions environnementales** autant que possible;
- **Avoir une présence locale dès le début** (tels des bureaux où les membres de la collectivité peuvent aller et poser des questions sur les activités de mise en valeur).
- **Embaucher et acheter localement;** et
- **Participer et contribuer à l'essor de la collectivité locale.**

Somme toute, les retombées de la mise en valeur doivent aussi revenir à la **collectivité locale**, pas seulement aux sociétés et aux gouvernements provinciaux/territoriaux et fédéral.

Les séances de discussion de groupe avec des membres de la population générale ont révélé des perceptions inégales au sujet de l'industrie minière, notamment sur la mesure dans laquelle ses pratiques sont responsables. Il est juste de dire que l'industrie est vue comme étant plus responsable que par le passé, en particulier au chapitre de l'environnement. Cependant, les participants ont couramment noté que les améliorations à cet égard sont seulement issues des pressions exercées par le public et le gouvernement.

Les intervenants locaux dans les collectivités ont tendance à avoir un point de vue plus positif – ils sont généralement d'avis que l'industrie agit de façon responsable aujourd'hui, autant qu'il est raisonnable de s'y attendre.

Les leaders d'opinion nationaux ont tendance à être d'avis que le niveau de responsabilité **environnementale** s'est beaucoup amélioré, mais ils donnent tout de même des notes relativement faibles à l'industrie pour ce qui est de son engagement à l'égard des collectivités ainsi que pour sa transparence, son ouverture et son honnêteté avec les collectivités.

Les participants des séances de groupe ont généralement été d'avis que le gouvernement (en particulier le gouvernement fédéral) favorise une approche responsable, du moins en ce qui a trait à la responsabilité **environnementale**. Cependant, la plupart n'ont *pas* été d'avis que le gouvernement (tous ordres confondus) en fait suffisamment pour soutenir les autres composantes d'une approche responsable.

Les intervenants locaux ont généralement été d'avis que le niveau actuel de la réglementation environnementale est adéquat; cependant, un grand nombre d'entre eux ont noté que le processus d'examen environnemental est inutilement lourd et fait « fuir » des projets de mise en valeur dont les collectivités ont besoin. Les intervenants locaux ont également noté que le gouvernement doit s'efforcer davantage de « faire tenir parole [aux sociétés] » qu'il ne le fait actuellement, pour veiller à ce que les sociétés respectent les promesses qu'elles font aux collectivités.

Les leaders d'opinion nationaux ont eu beaucoup *moins* tendance que les intervenants locaux à être d'avis que le niveau actuel de la réglementation environnementale créait assez d'obstacles pour freiner les activités de mise en valeur. Cependant, ils partagent le point de vue des intervenants et du grand public en ce que tous les ordres de gouvernement ne soutiennent pas vraiment l'industrie au chapitre des pratiques responsables en dehors du domaine environnemental.

Pour la population générale, les perceptions sur le fait que l'industrie est ou non à l'écoute de ses préoccupations varient selon la région. Dans certaines régions (telles que Placentia/Long Harbour et Kingston/Sharbot Lake), on observe le sentiment généralisé que la voix de la collectivité n'est pas entendue. D'autres sont d'avis que les sociétés se sont montrées en grande partie réceptives aux préoccupations locales.

Les intervenants locaux ont plus tendance que le grand public à être d'avis que l'industrie est à l'écoute des préoccupations locales. Ils sont généralement d'avis que l'industrie « fait de son mieux » pour se montrer réceptive. Le grand public n'arrive souvent pas à différencier clairement les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'exploration et de mise en valeur des ressources minérales. Généralement, on perçoit que le gouvernement provincial a un plus grand rôle à jouer, le rôle du gouvernement fédéral se limitant aux évaluations environnementales.

De plus, dans la plupart des collectivités évaluées (en particulier Placentia/Long Harbour, Smithers et La Ronge), un sentiment général de désaffection du gouvernement provincial a influencé les perceptions à ce sujet. Dans l'Ouest canadien en particulier, on note fortement l'impression que le gouvernement provincial s'intéresse aux ressources du Nord, mais pas aux collectivités qui s'y trouvent. Par conséquent, dans le grand public, même si les perceptions étaient quelque peu inégales, la plupart n'ont *pas* été d'avis que le gouvernement (provincial/territorial ou fédéral) est à l'écoute des préoccupations de la population. Une exception s'observe au sujet des préoccupations exprimées par les collectivités des Premières nations.

Comme cela a été observé pour l'industrie, les intervenants locaux sont plus enclins à être d'avis que le gouvernement est à l'écoute (ou ils ont tendance, du moins, à se montrer plus compréhensifs à l'égard du fait que le gouvernement n'est pas à l'écoute des collectivités).

La plupart des participants (en particulier au sein de la population générale et des intervenants locaux) sont d'avis que le rôle principal du gouvernement en est un de **surveillance de l'industrie**. Cependant, il existe des doutes quant à savoir si le gouvernement peut vraiment jouer un rôle de surveillance quand on le perçoit comme généralement favorable à l'industrie en raison des retombées économiques qui découlent de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales.

En guise de compromis, on note certains appuis à la mise sur pied de comités représentant l'industrie, les groupes environnementaux et le gouvernement dont le mandat serait de surveiller l'évolution des activités de mise en valeur. Les collectivités qui ont eu davantage de rapports avec l'industrie minière par le passé (notamment Yellowknife et La Ronge) ont eu tendance à se montrer moins favorables à ce genre d'approche; elles étaient plus à l'aise avec l'idée que le gouvernement et l'industrie sont les deux seuls joueurs nécessaires.

L'autre rôle clé identifié pour les gouvernements consiste à **représenter les intérêts de la collectivité locale**, notamment en « faisant tenir parole [aux sociétés] » – c'est-à-dire de veiller à ce que les sociétés en activité dans la collectivité agissent dans les meilleurs intérêts de cette collectivité. La plupart des résidents locaux ne donnent pas de bonnes notes au gouvernement à ce chapitre, pas plus que les leaders d'opinion nationaux.

La plupart des participants de l'étude ont été vagues sur la façon dont ils envisagent que le rôle du gouvernement pourrait changer à l'avenir ou sur la façon dont ils pensent qu'il devrait changer.

Les intervenants locaux ont souvent établi une distinction entre la **rigueur** de la réglementation (qu'ils jugent adéquate) et le **nombre** de réglementations (qu'ils jugent trop grand et attribuent au manque de coordination entre les différents organismes de réglementation), quoique la plupart ont reconnu que les pressions exercées par le gouvernement ont débouché sur des pratiques environnementales qui sont *beaucoup* plus responsables aujourd'hui qu'elles ne l'étaient dans le passé.

RÔLE FUTUR DE L'INDUSTRIE

Comme cela a été observé pour le rôle futur du gouvernement, les participants de l'étude n'ont pas été généralement capables d'articuler de quelle façon ils entrevoyaient le rôle futur du secteur de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales. Toutefois, il s'est dégagé le sentiment que les pratiques environnementales s'améliorent avec le temps en raison des pressions exercées par le gouvernement et le public.

Le défi qui a été généralement perçu pour l'industrie consiste à progresser au chapitre de l'engagement auprès des collectivités et de la gestion des problèmes sociaux qui sont souvent associés aux activités de mise en valeur des minéraux. Certains participants (en particulier les leaders d'opinion nationaux) ont été d'avis que l'industrie a encore beaucoup de travail à faire à cet égard.

En ce qui a trait aux collectivités des Premières nations, l'obligation de mener des consultations a été perçue par un grand nombre (en particulier les leaders d'opinion nationaux et les collectivités des Premières nations proprement dites) comme le signe précurseur d'un important changement dans la façon dont l'industrie engage le dialogue avec les collectivités des Premières nations au sujet de futurs développements miniers.

SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS

Les participants des séances de discussion de groupe ont généralement reconnu ouvertement que les gens qui veulent déménager dans les collectivités minières doivent le faire « en toute connaissance de cause, » parce que ces activités de mise en valeur sont, de leur nature même, d'une durée limitée. Cela étant dit, certains participants ont été d'avis qu'à la fin du cycle de mise en valeur, les travailleurs devraient se voir offrir un déménagement vers d'autres sites de la société, si cela est possible. Dans certains cas, les participants ont discuté quant à savoir si **le recyclage** des travailleurs est ou non la responsabilité de sociétés. Cependant, la plupart ont été d'avis que ce n'est pas une attente raisonnable.

Pour ce qui est du soutien aux collectivités **en période de récession**, la plupart ont été d'avis que les sociétés n'ont pas d'autre responsabilité précise sinon que de réaliser les activités de mise en valeur des minéraux de la façon la plus responsable qui soit.

Règle générale, le gouvernement a été perçu comme ayant une plus grande responsabilité à l'égard des collectivités que l'industrie. En ce qui a trait au soutien offert à la fin des activités, un rôle clé pour le gouvernement consiste à fournir du financement pour aider les collectivités qui ont été des « villes minières » à réussir le virage. Ce financement servirait alors à attirer de nouvelles industries ou à diversifier la collectivité, à trouver des débouchés pour la collectivité auprès d'autres marchés ou à lui donner une nouvelle vocation. Certains ont noté que tout financement de ce genre serait uniquement de nature transitoire.

Au chapitre du soutien aux collectivités **pendant une récession**, une importance clé a été accordée au financement pour la formation, puisque les travailleurs mis à pied en période de ralentissement pourraient utiliser cette occasion pour accroître leurs compétences. L'objectif est de posséder une main-d'œuvre qui est en meilleure position pour profiter de la prochaine reprise. Accorder du financement pendant une récession pour stimuler la diversification de la collectivité est une mesure de soutien qui a aussi été suggérée par les intervenants locaux et les leaders d'opinion nationaux. Plus la diversité est grande, plus les collectivités sont protégées contre l'évolution des cycles d'expansion et de contraction.

RÔLE DES MÉDIAS NATIONAUX DANS LA COUVERTURE DES DOSSIERS SUR LA MISE EN VALEUR DES MINÉRAUX

Certains leaders d'opinion nationaux (le seul groupe auquel ces questions ont été posées) sont d'avis que les médias n'ont pas de rôle particulier à jouer, sinon que de rapporter simplement les nouvelles. D'autres sont d'avis que les médias ont un rôle en matière de « journalisme d'enquête » – soit de découvrir la vérité qui se cache derrière les déclarations publiques faites par l'industrie (et du gouvernement). Ceux qui ont affirmé qu'il s'agit d'un rôle clé étaient généralement d'avis que ce rôle n'est pas bien joué actuellement.

Certains leaders d'opinion ont noté une dichotomie entre la couverture dans les pages affaires (une couverture qu'ils ont généralement qualifiée de positive, mais peut-être trop centrée sur la « promotion ») et la couverture qui est présentée dans les actualités (qu'ils jugent davantage orientée sur les dossiers « controversés » ou les problèmes environnementaux et, par conséquent, surtout négative).

LES GROUPES QUI FAÇONNENT LE DISCOURS PUBLIC

Un grand nombre de leaders d'opinion nationaux (le seul groupe auquel cette question a été posée) ont trouvé difficile de nommer des groupes qui façonnent le discours public à l'égard des enjeux de l'exploration et de la mise en valeur des minéraux, puisqu'ils étaient d'avis qu'il existe très peu (ou pas du tout) de « discours public » à l'échelle nationale. Cependant, certains groupes ont été mentionnés, y compris :

- **L'industrie** (en particulier, l'Association minière du Canada (AMC), l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs (PDAC)), quoique l'industrie est généralement perçue comme plus efficace pour parler à ses membres qu'au grand public;
- **Les ONG** (en particulier les groupes environnementaux), au sujet desquelles quelques leaders d'opinion nationaux ont noté que certaines ONG étaient plus crédibles que d'autres (même si le niveau d'accord était faible quant à savoir quels sont les groupes les plus crédibles);
- **Les dirigeants des Premières nations** (plus spécifiquement, l'Assemblée des Premières nations (APN); et
- **La communauté universitaire** (bien que ce groupe n'a pas été mentionné par les leaders d'opinion qui n'étaient pas eux-mêmes des universitaires).

Les médias nationaux n'ont presque jamais été mentionnés dans ce contexte, pas plus que le gouvernement.

La dépense totale de cette étude était 93 158,78 \$ plus 4 657,94 \$ en TPS.