

DE : Madame Maïté Blanchette Vézina
Ministre des Ressources naturelles et des Forêts

Le 12 novembre 2024

TITRE : Feuille de route 2024-2025 : Pour un développement harmonieux et responsable de l'activité minière

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1. Contexte

Le développement minier s'inscrit dans un contexte en perpétuelle évolution. Au cours de la dernière décennie, plusieurs facteurs ont influencé l'environnement d'affaires dans lequel s'inscrit l'activité minière au Québec, pouvant ainsi freiner son développement.

Développement des filières de minéraux critiques et stratégiques

Le 29 octobre 2020, le gouvernement du Québec lance le Plan québécois de valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 (PQVMCS). Sa vision : faire du Québec un chef de file de la production, de la transformation et du recyclage des minéraux critiques et stratégiques (MCS) en partenariat avec les milieux régionaux et autochtones. Ce plan gouvernemental, piloté par le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF), s'est élaboré avec la collaboration du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, du ministère de l'Économie, de l'innovation et de l'Énergie, d'Investissement Québec et de la Société du Plan Nord.

Selon les données de l'Institut de la statistique du Québec, entre 2021 et 2022, la part des dépenses des sociétés d'exploration pour la recherche des MCS est passée de 20 % à 35 % des dépenses totales en exploration et en mise en valeur.

Préoccupations auprès des communautés locales et autochtones

L'augmentation du nombre de claims émis suscite divers types de préoccupations auprès des communautés locales et autochtones, tant dans les régions reconnues minières que dans les régions traditionnellement non minières.

Face à ces constats, le MRNF a tenu, au printemps 2023, une vaste démarche participative avec des citoyennes et des citoyens et des organismes de toutes les régions du Québec, ainsi qu'avec les communautés et organismes autochtones. Ces ateliers ont permis de renouveler le dialogue avec les intervenantes et intervenants régionaux, les Premières Nations et Inuit ainsi que les regroupements nationaux représentant les municipalités, les organismes de protection de l'environnement, le milieu de la recherche et l'industrie minière.

Cette démarche a permis au MRNF de revoir les outils sur lesquels il s'appuie pour assurer un développement minier harmonieux et responsable, telle que la Loi sur les mines. D'ailleurs, le projet de loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions (projet de loi n° 63) a été présenté par la ministre des Ressources naturelles et des Forêts à l'Assemblée nationale du Québec le 28 mai 2024. Le projet de loi n° 63, qui est présentement à l'étape de l'étude détaillée, inclut notamment des dispositions permettant une activité minière qui mise sur la prévisibilité et l'acceptabilité sociale.

2. Raison d'être de l'intervention

Le Québec dispose de plusieurs avantages pour favoriser le développement minier de manière responsable. Son cadre législatif et réglementaire repose sur des standards reconnus en matière sociale et environnementale. Toutefois, le Québec est confronté à des enjeux croissants d'acceptabilité sociale, notamment associés à la conciliation des usages du territoire, qui peuvent freiner le développement de l'activité minière, dont le développement de la filière des MCS, intrinsèquement lié à la mise en œuvre de la Stratégie québécoise de développement de la filière batterie, une des priorités du gouvernement du Québec.

L'acceptabilité sociale des projets miniers constitue aujourd'hui un des plus grands enjeux de ce secteur. À l'échelle mondiale, des juridictions ont limité le développement des projets miniers sur leur territoire en raison du manque d'acceptabilité sociale de leur communauté, en lien, entre autres, avec les impacts environnementaux et sociaux associés. C'est le cas notamment de pays européens, mais aussi des États-Unis.

De plus, la gestion et la mise en valeur du territoire et des ressources naturelles sont au cœur des préoccupations des communautés autochtones, notamment quant au respect de leurs droits ancestraux et issus de traités établis ou revendiqués, au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Ainsi, les communautés autochtones expriment des attentes en ce qui concerne, notamment, la protection du territoire, le partage des redevances, les retombées socioéconomiques découlant des projets miniers et la participation aux processus décisionnels. Elles sont très sensibles aux impacts possibles des activités minières sur leur mode de vie traditionnel et sur l'environnement et manifestent des préoccupations à cet égard. Elles demandent ainsi que leur consentement soit obtenu pour toute activité réalisée sur le territoire.

Lors de la démarche participative de 2023, plusieurs enjeux ont été mis de l'avant, notamment :

1) Le manque de prévisibilité de l'activité minière

Le développement des projets miniers s'inscrit dans un contexte grandissant de conciliation des usages et de consultation avec les citoyens. En 2013, une des modifications importantes à la Loi sur les mines consistait à permettre aux municipalités régionales de comté (MRC) de délimiter, dans leur schéma d'aménagement et de développement, des territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM).

Cependant, des intervenants municipaux perçoivent que la préséance du régime minier sur les outils de planification du territoire et les orientations gouvernementales actuelles (Orientation gouvernementale en aménagement du territoire [OGAT], TIAM) freinent l'intégration harmonieuse du développement minier dans les milieux.

Ainsi, plusieurs MRC, appuyées par la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ), ont émis des critiques à l'égard du processus complexe de délimitation des TIAM et des critères jugés trop restrictifs. Il est notamment mentionné que les TIAM ne permettent pas de protéger adéquatement les zones non urbaines, les secteurs de villégiature, les secteurs visés par des activités de conservation, les milieux naturels fragiles et d'intérêt ainsi que l'ensemble des zones agricoles, incluant les zones projetées.

2) La méconnaissance du secteur minier

Certains gisements connus de MCS se trouvent dans les régions méridionales du Québec, soit dans des régions non typiquement minières. La population de celles-ci semble peu, ou ne pas connaître l'industrie minière et parfois, a une mauvaise perception de celle-ci. Selon un sondage réalisé en 2021, 65 % des répondants affirment avoir une mauvaise connaissance du secteur minier québécois. De plus, les processus légaux et réglementaires entourant le développement des projets miniers semblent tout aussi méconnus.

Plusieurs enjeux soulevés semblent en partie causés par un manque de diffusion d'information sur les nouvelles pratiques de l'industrie, de même que sur l'encadrement réalisé par le gouvernement concernant l'activité minière au Québec.

3) Le manque de retombées pour les communautés locales et autochtones

Les retombées pour les milieux locaux et régionaux sont au cœur des préoccupations de plusieurs parties prenantes, tant des acteurs locaux que de l'industrie. Ceux-ci soutiennent qu'il y a un manque de retombées pour les communautés d'accueil. Des citoyennes et citoyens ainsi que des intervenants locaux ont souligné que l'activité minière peut entraîner des impacts négatifs pour une région, par exemple une hausse du prix des biens et des services et une augmentation de la demande de services et d'infrastructures pour les communautés locales. Ainsi, des actions sont souhaitées, tant au niveau d'un meilleur partage des richesses créées par l'activité minière qu'au niveau des retombées économiques directes, notamment pour les entreprises et la main-d'œuvre locale, et ce, dès les premières phases de l'exploration.

On soulève également l'iniquité des retombées par rapport aux impacts subis. Des participantes et des participants ont mentionné que dans le bilan des impacts et des bénéfices des activités minières, ces projets devraient prendre en considération les coûts sociétaux cumulatifs (sociaux, écosystémiques, financiers et la perte d'usage du territoire).

La disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et en nombre suffisant pour occuper les emplois dans le secteur minier s'avère également un enjeu. C'est particulièrement vrai dans le contexte actuel de changements technologiques majeurs, qui influent sur les compétences requises sur le marché du travail.

4) L'impact de l'activité minière sur l'environnement et le milieu de vie

Les principales préoccupations exprimées au regard de l'activité minière sur l'environnement se rapportent à la qualité de l'eau, notamment de l'eau potable et des eaux souterraines, de l'air et des sols. Elles concernent également les nuisances ressenties par les communautés à proximité de l'activité minière (ex. : sonores), la modification du paysage, ainsi que l'importance de la restauration des sites miniers abandonnés. Des éléments comme l'encadrement environnemental du secteur minier jugé insuffisant, la capacité gouvernementale en matière de surveillance de territoires et des suivis environnementaux, la modernisation des pratiques de l'industrie, la gestion des matières résiduelles et de leur impact potentiel à long terme font aussi partie des enjeux soulevés.

3. Objectifs poursuivis

À partir des résultats de la démarche participative, le gouvernement du Québec entend mettre en place des conditions visant à favoriser l'acceptabilité sociale des activités minières, tout en soutenant un développement économique durable.

4. Proposition

Le MRNF propose la mise en œuvre d'une feuille de route 2024-2025 : Pour un développement harmonieux et responsable de l'activité minière (Feuille de route). Sur la base de l'analyse des résultats de la démarche participative et du processus de réflexion déjà en cours au sein du Ministère, le MRNF s'est doté d'une feuille de route qui définit ses priorités sur une période de 18 prochains mois, soit de juin 2024 à novembre 2025. Certaines actions s'inscrivent dans la continuité d'activités déjà débutées. Elle se décline en quatre axes d'intervention. Ces derniers comprennent au total 10 objectifs et 14 actions qui viseront à mettre en place de bonnes pratiques en matière de développement harmonieux et responsable du secteur minier et qui favoriseront l'acceptabilité sociale des activités qui en découlent.

Les facteurs qui influencent l'acceptabilité sociale d'un projet sont liés autant aux politiques qui les régissent, qu'aux façons de faire des promoteurs et des contextes qui prévalent dans les milieux d'accueil.

L'acceptabilité des projets repose ainsi sur l'ensemble des actions du Ministère, et aussi sur les actions des ministères et des organismes partenaires.

Ainsi, la Feuille de route met de l'avant des actions ciblées répondant aux enjeux actuels en matière de développement minier. Les actions sont réparties selon 4 axes d'intervention :

- Axe 1 : une meilleure prévisibilité de l'activité minière;
- Axe 2 : une connaissance accrue du secteur minier;
- Axe 3 : des retombées pour les communautés locales et autochtones;
- Axe 4 : des pratiques exemplaires en matière de protection de l'environnement.

Par ailleurs, l'implication accrue des communautés locales et autochtones au développement des ressources minérales et la maximisation des retombées pour ces milieux, notamment par un meilleur partage des richesses créées par l'activité minière, la transformation de la ressource au Québec, l'achat local et l'emploi, sont des avenues permettant de favoriser l'acceptation des projets miniers qui entraîneront, à terme, des bénéfices économiques durables pour les municipalités et les communautés locales et autochtones. La création d'une chaîne de valeur locale engendrant des emplois, des revenus directs, indirects et induits renforce les liens sociaux et la confiance entre les acteurs locaux, en plus de stimuler la richesse pour le territoire.

Les citoyens, les municipalités et les MRC expriment la volonté d'être davantage inclus dans le processus de développement de l'activité minière de leur région. Plus précisément, ils souhaiteraient être impliqués dans le processus d'octroi des titres miniers, être informés des travaux et être entendus et considérés lorsqu'ils émettent leurs points de vue et leurs préoccupations. Pour cela, le MRNF entend leur offrir un accompagnement soutenu et faciliter l'accès à l'information.

De plus, une meilleure connaissance du secteur minier québécois et de son encadrement par les citoyens, les intervenants locaux et les communautés autochtones représente un gain à leur participation active et éclairée ainsi qu'à l'intégration harmonieuse des projets dans leurs milieux.

Enfin, la thématique reliée à la protection de l'environnement est l'une des plus abordées lors de la démarche de consultation. Il s'agit de renforcer les mesures de protection de l'environnement, notamment en améliorant les connaissances sur les milieux et en consolidant l'encadrement légal et réglementaire.

5. Autres options

L'année 2024 marque la dernière année de mise en œuvre du PQVMCS et le MRNF envisage une suite à partir de l'année 2025-2026. D'ici l'annonce de cette nouvelle politique, le MRNF souhaite mettre en place des pratiques et des actions qui favoriseront dès maintenant la conciliation des usages du territoire et amélioreront, notamment la prévisibilité des activités minières pour l'industrie, les milieux municipaux et la population. Si toutes les actions s'inscrivent uniquement dans la suite du PQVMCS, il va s'écouler presque deux ans depuis la démarche participative et le délai pourrait être jugé trop long par les parties prenantes.

7. Évaluation intégrée des incidences

La Feuille de route est une réponse du gouvernement du Québec aux préoccupations de la population québécoise en ce qui a trait à une cohabitation réussie entre les activités minières et celles des autres secteurs d'activité, de manière à favoriser l'acceptabilité sociale.

La Feuille de route a pour but de valoriser les ressources minérales selon une approche responsable du développement minier eu égard aux milieux d'accueil et à l'environnement. De plus, elle appelle à un accroissement de la participation et de la communication entre les parties prenantes tout au long du processus de développement minier, combiné à un encadrement amélioré, témoignant d'une volonté de renforcer la gouvernance et la transparence.

Avec la collaboration des partenaires de l'industrie et du secteur minier québécois ainsi que des communautés locales et autochtones, le gouvernement est déterminé à adopter une vision du développement minier responsable, compatible avec les autres usages sur le territoire, tout en maintenant un environnement d'affaires stable, prévisible et compétitif.

8. Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Une consultation sur les mesures de la Feuille de route a été effectuée auprès des différents ministères et organismes impliqués, soit le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le ministère de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs et le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit.

9. Démarrage des travaux, suivi et évaluation

Certaines actions prévues à la Feuille de route sont en cours depuis juin 2024. Une publication de la Feuille de route est envisagée à l'automne 2024, et une reddition de comptes est prévue à la mi-parcours, ainsi qu'au terme de sa mise en œuvre.

10. Implications financières

Des coûts d'un montant total de 2,0 M\$, au cours des exercices financiers 2024-2025 à 2026-2027 seront nécessaires pour mettre en œuvre les actions visant principalement à renforcer l'offre d'accompagnement offerte aux promoteurs, aux citoyens et aux acteurs locaux afin qu'elle soit plus accessible et ciblée au secteur minier. Cette offre servira également à informer et à sensibiliser davantage la population sur le secteur minier québécois et sur son encadrement, à maximiser les retombées socioéconomiques des activités minières pour les communautés locales et autochtones et à encourager la participation active des communautés autochtones dans le développement minier.

11. Analyse comparative

Le MRNF a étudié diverses stratégies gouvernementales, tant au niveau national qu'à l'échelle internationale, dans le but de vérifier l'intégration d'axes d'intervention similaires

à ceux ciblés par la Feuille de route. L'examen a également porté sur la mise en œuvre d'activités de consultation visant à élaborer des orientations tout en tenant compte des enjeux et des préoccupations des parties prenantes du secteur minier et des populations locales et autochtones.

La plupart des juridictions ont élaboré des axes similaires à ceux de la Feuille de route, en tout ou en partie. Parmi ces axes, citons la mobilisation de la population et des communautés autochtones, le partage et la maximisation des bénéfices, le développement d'une main-d'œuvre qualifiée, l'adoption de normes environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) les plus strictes ainsi que l'amélioration du cadre fiscal et réglementaire des activités minières.

Il est également observé que, dans la plupart des juridictions, ces axes d'intervention ont principalement pour objectif la croissance économique et l'attraction d'investisseurs, plutôt qu'une perspective d'amélioration de l'acceptabilité sociale et du bien-être des populations face au développement du secteur minier, et ce, malgré les enjeux d'opinion publique auxquels leur secteur minier est confronté.

Néanmoins, trois juridictions canadiennes se démarquent en adoptant des stratégies de participation publique similaires à celles utilisées dans le cadre de la réflexion ayant conduit à la Feuille de route, dont les résultats semblent rejoindre les préoccupations et les attentes de la population locale et autochtone québécoise, soit les provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Yukon.

Ontario

La stratégie des minéraux critiques de l'Ontario, lancée en 2022 et d'une durée de 5 ans, résulte d'une consultation virtuelle en 2021 qui a touché plus de 160 intervenants en plus d'avoir permis une consultation en ligne au moyen du Registre Environnemental de l'Ontario.

Cette stratégie s'articule autour de 6 axes principaux :

1. Enrichir l'information géoscientifique et soutenir l'exploration des minéraux critiques;
2. Développer le secteur du traitement et créer des chaînes d'approvisionnement local résilientes;
3. Améliorer le cadre réglementaire de l'Ontario;
4. Investir dans l'innovation, la recherche et le développement;
5. Créer des occasions de développement économique avec nos partenaires autochtones;
6. Accroître la disponibilité en main-d'œuvre et former une main-d'œuvre qualifiée.

Plusieurs des mesures élaborées touchent l'ensemble du secteur minier, notamment en ce qui concerne la formation et le partage des redevances minières avec les Premières Nations afin de leur faire bénéficier directement des retombées économiques du développement minier. Autant la formation, dont celle des autochtones en particulier, que la maximisation des retombées pour les communautés des Premières Nations rejoignent

des préoccupations soulevées lors de la démarche participative initiée au Québec au printemps 2023.

Colombie-Britannique

La première phase de la Stratégie sur les minéraux critiques de la Colombie-Britannique, lancée le 22 janvier 2024, présente des mesures clés pour promouvoir une économie propre en développant leur secteur des minéraux critiques, tout en respectant les normes énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Dans le cadre d'une approche collaborative et axée sur les données, la province a établi un comité consultatif. Ce comité, coprésidé par un représentant du First Nations Leadership Council et du gouvernement provincial de la Colombie-Britannique, est composé d'un groupe diversifié doté d'une vaste expertise sur les questions liées aux minéraux dits essentiels et à la gestion des ressources naturelles. Cependant, les informations disponibles actuellement ne permettent pas de quantifier le nombre de mémoires reçus ni d'identifier plus précisément l'origine des personnes consultées.

La vision de la première phase consiste en l'exploitation responsable des minéraux critiques stimulant une économie propre qui créera des emplois et des bénéfices pour tous les Britanno-Colombiens, tout en faisant progresser les démarches de réconciliation avec les Premières Nations.

La stratégie sur les minéraux critiques de la Colombie-Britannique s'articule en trois objectifs principaux :

- 1) Développer les partenariats avec les Premières Nations en favorisant la prise de décision partagée et la réconciliation;
- 2) Accroître la prévisibilité du secteur minier afin de stimuler les investissements;
- 3) Établir des solutions de financement pour accélérer les projets de minéraux critiques.

Parmi les initiatives d'intérêt, celle visant à créer un Centre d'excellence en pratiques ESG qui sera dédié aux entreprises du secteur minier.

Yukon

La Stratégie de développement minéral du Yukon, dévoilée le 15 avril 2021, découle d'un processus d'engagement avec la population, les gouvernements, les organisations du Yukon, ainsi que les entreprises, les particuliers et les entités ayant un intérêt dans l'industrie minière du Yukon.

Au cours de ces divers efforts de participation, le groupe d'experts attitré au développement de cette stratégie a recueilli des informations au moyen de plus de 90 entretiens et réunions avec des individus et des groupes, dont 63 contributions écrites, trois jours de groupes de discussion, huit journées portes ouvertes en ligne et 2 900 commentaires d'enquête.

La Stratégie de développement minéral du Yukon établit les bases d'un développement collaboratif et local des ressources minérales du Yukon, visant à profiter à l'ensemble de ses résidents tout en assurant une industrie minière robuste et équilibrée par la mise en œuvre des six priorités stratégiques suivantes :

- 1) Établir un régime de gestion des ressources minérales conforme aux traités modernes conclus avec les Premières Nations du Yukon, la communauté transcanadienne et le gouvernement du Yukon;
- 2) Créer des retombées socioéconomiques substantielles et durables au Yukon grâce à l'exploitation des ressources;
- 3) Mettre en place des processus d'évaluation et de réglementation efficaces, efficaces et transparents en matière d'environnement et d'activités socioéconomiques;
- 4) Opérer dans un climat d'investissement attractif qui soutient les entreprises de développement minéral compétitives, innovantes et socialement responsables;
- 5) Faire preuve de responsabilité environnementale et être prêt à adopter des pratiques pour lutter contre le changement climatique, y compris l'utilisation d'énergies vertes;
- 6) Soutenir les initiatives de pointe en matière de développement de la main-d'œuvre et de sensibilisation du public.

À l'international

L'Australie a dévoilé en juin 2023 une stratégie intitulée : Critical Minerals Strategy 2023-2030 qui définit la manière, dont le gouvernement compte créer de futures opportunités économiques en collaboration avec les Premières Nations et les communautés régionales, pour les travailleurs et les entreprises australiennes. La Stratégie s'appuie sur six domaines d'intervention :

- 1) Développer des projets d'importance stratégique;
- 2) Attirer les investissements et établir des partenariats internationaux;
- 3) Mobilisation des Premières Nations et partage des bénéfices;
- 4) Promouvoir l'Australie en tant que leader mondial en matière de performance ESG;
- 5) Libérer l'investissement dans les infrastructures et les services porteurs;
- 6) Développer une main-d'œuvre qualifiée.

En plus de traiter de thèmes qui sont similaires à la Feuille de route, la stratégie est également issue d'une consultation publique de deux mois, amorcée en décembre 2022, encourageant la contribution des membres de l'industrie, des parties prenantes communautaires, y compris les propriétaires dits traditionnels.

Du côté des États-Unis, le Département de l'Énergie mise également sur six actions dans un rapport pour soutenir les chaînes d'approvisionnement nationales en minerais et en matériaux critiques (U.S. Department of Energy's strategy to support domestic critical mineral and material supply chains 2021-2031), dont le développement d'une main-d'œuvre américaine dans le secteur des minéraux critiques. Néanmoins, il semble que

peu d'attention n'ait été accordée aux communautés locales dans une perspective de développement durable dans le document.

La ministre des Ressources naturelles
et des Forêts,

MAÏTÉ BLANCHETTE VÉZINA