



**fccq** | Fédération des chambres  
de commerce du Québec

CAPERN - 003M  
Livre vert – Matière  
d'acceptabilité sociale



# **Livre vert sur les orientations du MERN en matière d'acceptabilité sociale**

**Position de la FCCQ présentée dans le cadre de la  
commission parlementaire sur l'Agriculture, les  
pêcheries, l'énergie et les ressources naturelles**

16 mars 2016

## Table des matières

---

<b>Préambule.....</b>	<b>3</b>
<b>Position générale de la FCCQ à l'égard du Livre vert.....</b>	<b>4</b>
<b>Constats de la FCCQ en matière d'acceptabilité sociale.....</b>	<b>6</b>
<b>L'absence de processus clair qui encadre les projets de développement.....</b>	<b>7</b>
<b>Le rôle du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.....</b>	<b>9</b>
<b>Mieux prendre en considération l'ensemble des variables économiques d'un projet.....</b>	<b>12</b>
<b>Réflexion sur les approches participatives.....</b>	<b>17</b>
<b>Le partage des bénéfices.....</b>	<b>20</b>

## Préambule

---

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ ou la Fédération) est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Plus important regroupement de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, grâce à son vaste réseau de près de 140 chambres de commerce et 1 100 entreprises, la FCCQ représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

La Fédération s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre qui s'inspire de l'initiative et de la créativité, afin de contribuer à la richesse collective du Québec, en coordonnant l'apport du travail de tous ses membres. La force de la FCCQ vient de l'engagement de ses membres, qui adhèrent sur une base purement volontaire et non obligatoire, ainsi que de la mobilisation des chambres de commerce en vue de défendre les intérêts du milieu des affaires. Elle fait appel à ses membres pour enrichir ses prises de position, qu'elle clame ensuite, en leur nom, auprès des décideurs économiques et politiques qui ont le pouvoir de mettre le Québec sur la voie de la réussite. L'inverse est aussi vrai, alors que les membres s'inspirent de la position de la Fédération pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

Pour enrichir la pertinence de ses prises de position publiques, la FCCQ a créé 20 comités multisectoriels formés de représentants d'entreprises et de chambres de commerce. Ces comités s'intéressent à des sujets aussi variés que le développement nordique, l'agroalimentaire, la main-d'œuvre, l'énergie, les finances publiques, les mines etc. L'objectif principal de ces comités est d'appuyer la FCCQ dans son rôle de promoteur du développement économique dans le respect de l'environnement et des personnes. La Fédération est donc en mesure de comprendre les défis que pose l'acceptabilité sociale des projets de développement.

La FCCQ a applaudi la mise en place du Chantier sur l'acceptabilité sociale. Elle est intervenue dans les tables de discussions qui ont suivies en mai 2015. Elle y a déposé un mémoire. Ce chantier rejoint un enjeu que la FCCQ aborde depuis des années, celui de l'importance de développer nos ressources mais surtout de le faire à travers un plan d'approbation des projets et de gestion des ressources naturelles qui soit cohérent, prédéfini et prévisible. Ce plan doit tenir compte de la révision de la structure administrative et consultative, du rééquilibrage du processus de consultation publique et du traitement administratif des projets, de la prise en compte des aspects économiques de ceux-ci et du nécessaire leadership du gouvernement dans le développement de nos ressources.

## Position générale de la FCCQ à l'égard du Livre vert

---

La FCCQ se réjouit des orientations du Livre vert qui visent à renforcer en son sein du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) l'analyse des retombées économiques des projets par la mise en place d'une équipe de gestion des projets majeurs ainsi qu'un bureau indépendant d'analyse économique des projets. La FCCQ milite depuis plusieurs années en faveur d'un bureau d'analyse économique qui aurait pour mandat de documenter et de clarifier les aspects économiques des grands projets de développement, de programmes ou d'activités économiques.

La FCCQ considère fondamental que l'analyse des projets de développement repose sur des faits et des données crédibles. Elle est d'avis qu'un bureau d'analyse économique pourrait permettre au gouvernement d'avoir le recul nécessaire pour se prononcer adéquatement sur les retombées économiques des projets.

La FCCQ salue également la volonté exprimée dans le Livre vert de mettre en place des processus d'information et de consultation prévisibles à toutes les étapes d'un projet. Un tel processus de consultation ne signifie pas un droit de veto sur un projet, mais plutôt un outil permettant de trouver un juste équilibre dans la réalisation de projets de développement économique. Elle reconnaît l'importance pour le gouvernement de poser des exigences aux entreprises, mais celles-ci doivent être claires, connues de tous, prévisibles et ne pas être soumises à l'arbitraire. Elle est d'avis que l'absence de processus clair encadrant les projets de développement explique en grande partie pourquoi leur réalisation est devenue avec le temps, de plus en plus difficile.

À ce chapitre, il est important de souligner que les projets de nombreuses entreprises doivent obtenir l'aval de propriétaires situés à l'extérieur du Québec. Ceux-ci sont donc en mesure de comparer les règles du jeu de différentes juridictions. Il est donc essentiel que le Québec soit compétitif à cet égard, sinon ces entreprises peuvent aisément décider d'investir dans des juridictions considérées plus favorables.

À l'égard des projets de mise en valeur du territoire public, des ressources énergétiques et minérales de même que pour tout grand projet de développement, la FCCQ est d'avis que le gouvernement doit défendre les intérêts supérieurs du Québec, dont celui du développement économique. Le gouvernement a donc une responsabilité au chapitre de l'acceptabilité sociale et particulièrement dans un contexte où l'économie québécoise a un pressant besoin de stimulation. À cet égard, la FCCQ croit que le MERN a la responsabilité d'accompagner les projets et cet accompagnement doit se faire à toutes les étapes du cycle de vie d'un projet dans le cadre d'un processus ordonné.

La FCCQ s'interroge toutefois sur les orientations du Livre vert qui visent à favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil. Sur cet enjeu, elle rappelle que les ressources naturelles appartiennent à l'État, donc à l'ensemble de la collectivité, et qu'il revient à ce dernier de s'assurer que leur exploitation se fasse pour le bien commun des générations actuelles et futures. La FCCQ est d'avis qu'une partie des redevances versées au gouvernement devrait être accordée aux autorités locales où un projet est développé afin de compenser pour les inconvénients subis. Par ailleurs, il faut que les redevances exigées par le Québec demeurent compétitives dans un contexte de mobilité mondiale des capitaux. Elle rappelle également que les redevances ne sont pas les seules retombées issues des activités de mise en valeur des ressources naturelles. Les emplois créés, le développement des infrastructures et d'une expertise sectorielle sont autant d'exemples des avantages que les communautés d'accueil et le Québec tout entier retirent de l'exploitation de ses ressources.

## **Constats généraux de la FCCQ en matière d'acceptabilité sociale**

---

Le Québec a la chance de bénéficier d'une géographie qui lui donne accès à une multitude de ressources naturelles et à un potentiel énergétique enviable. Les projets d'exploitation de ces ressources sont pour la plupart de grande envergure et modifient le portrait des régions qui les hébergent. Ces changements ont un impact sur la vie des collectivités mais sont nécessaires au développement économique du Québec.

Comme société moderne, développée et démocratique, aucun projet majeur de développement ne saurait voir le jour au Québec s'il conduisait à une détérioration importante de l'environnement ou s'il portait atteinte à la santé de la population ou des travailleurs. Les impératifs du développement durable commandent également la conciliation des points de vue économique, social et environnemental des projets d'envergure. Tous doivent être conscients de leurs impacts ou nuisances mais aussi des retombées positives qu'ils produisent au niveau local. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une meilleure connaissance des enjeux permet de les analyser avec des faits.

Depuis quelques années, nous observons que la concrétisation de projets est de plus en plus difficile. Des projets hydroélectriques à ceux d'exploitation minière ou dans une plus vaste mesure des projets d'exploration, d'exploitation ou de transport d'hydrocarbures sont contestés ou systématiquement remis en question. À notre avis, cette situation s'explique par :

1. L'absence de processus clair qui encadre les projets de développement;
2. L'absence de prise en considération de l'ensemble des variables économiques dans les débats sur les projets de développement.

Dans ce contexte, la FCCQ se réjouit de voir dans le Livre vert des orientations qui visent à assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes d'un projet ainsi que des orientations qui visent à renforcer la capacité d'analyse du MERN sur les impacts, les retombées économiques et les répercussions des projets.

Ce mémoire vise à faire la démonstration des avantages à clarifier les processus d'approbation des projets ainsi qu'à mieux documenter la dimension économique de ceux-ci. Nous croyons qu'une fois résolu, ces facteurs contribueront à favoriser une utilisation optimale du territoire québécois et de ses ressources dans des conditions qui permettront d'atteindre un plus large consensus.

## **L'absence de processus clair qui encadre les projets de développement**

---

Un des facteurs essentiel au développement économique est la prévisibilité des processus. Si nous reconnaissons depuis toujours qu'il doit exister des règles environnementales et sociales d'encadrement des processus d'acceptation des projets au Québec, nous sommes d'avis que celles-ci doivent être connues, standardisées, cohérentes, justes et surtout prévisibles dans le temps. Il est impératif pour une entreprise de mesurer ses risques et l'influence de ceux-ci sur ses investissements afin de prendre des décisions d'affaires éclairées.

La difficulté que rencontrent des promoteurs d'ici à mener à bien leurs projets est décuplée quand il s'agit de promoteurs étrangers qui possèdent de nombreuses options de relocalisation. Il est illusoire de penser que ces derniers ont intérêt à entreprendre des projets au Québec dans un contexte où règnent l'incertitude, l'arbitraire ou la confusion.

Actuellement, les processus d'approbation et d'émission de permis sont nombreux, complexes et très longs. Plusieurs de nos membres déplorent ces lenteurs ainsi que le manque de soutien des ministères en vue de leur obtention. La FCCQ a par ailleurs exprimé de vives attentes lors des consultations particulières qui ont été menées sur le livre vert intitulé *Moderniser le régime d'autorisation environnement de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Elle a souligné l'importance que le nouveau régime d'autorisation soit flexible et conçu afin que la compétitivité des entreprises du Québec ne soit pas compromise. À ce propos, l'idée n'est certainement pas de réduire les standards et les exigences en matière environnementale, mais une opportunité de faire coïncider qualité de l'environnement et développement économique.

Le gouvernement est en droit de poser des exigences aux entreprises. La FCCQ le reconnaît d'emblée, notamment dans sa Vision économique.<sup>1</sup> Mais autant les exigences que le processus qui conduit à l'autorisation d'un projet majeur doivent être clairs. Les règles du jeu doivent être connues et ne devraient pas être changées en fonction de certains aléas et de l'arbitraire.<sup>2</sup> Il n'y a rien de plus néfaste aux investissements que l'incertitude.

---

<sup>1</sup> FCCQ, *Entreprendre et innover, Vision économique 2012-2020*, p.30-31.

<sup>2</sup> À titre illustratif, le projet Matoush opéré par l'entreprise Strateco qui constituait le principale projet uranifère au Québec a dû obtenir, de 2006 à 2013, plus d'une trentaine de permis de toutes sortes en plus de devoir se soumettre à quatre audiences publiques. Après sept années de travail et des investissements de 145 millions \$ le gouvernement a bloqué le projet de mine au motif d'une « absence d'acceptabilité sociale suffisante » et cela, même si les critères pour juger de sa suffisance ne sont pas connus !

Il est proprement inadmissible qu'une entreprise qui s'est soumise à toutes les procédures officielles et qui a démontré avec succès auprès des autorités que son projet respecte les exigences environnementales se voie refuser son permis d'autorisation par une décision arbitraire.

Il n'existe pas actuellement de processus clair par lequel un projet peut voir ou non le jour. Nous assistons plutôt actuellement à une fragmentation des processus et des demandes faites aux entreprises qui changent d'une région à l'autre ou d'une situation à une autre. Il est devenu très difficile pour les promoteurs de connaître les différentes étapes d'approbation de leurs projets. Cette absence de ligne directrice claire alimente un climat de méfiance à l'égard des projets de développement.

Un processus d'encadrement clair du développement des ressources naturelles devrait faire l'objet d'un cadre cohérent comportant une vision d'ensemble.

**Sur la base de ce constat, nous soutenons l'orientation proposée dans le Livre vert qui vise à assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes d'un projet. Cette orientation est toutefois corollaire à d'autres, dont celle touchant le rôle du MERN et du MDDELCC. Nous l'abordons dans la prochaine section de ce mémoire.**

## **Le rôle du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles**

---

Le MERN, en vertu d'un ensemble de lois et de règlements, a la responsabilité de mettre en valeur les terres du domaine de l'État, les ressources énergétiques ainsi que les ressources minérales. C'est par ces lois et ces règlements que le ministre accorde et gère des droits d'usage des ressources énergétiques et minérales ainsi que des droits fonciers pour l'utilisation de terre du domaine de l'État.<sup>3</sup>

On résume ses principaux rôles à ceux de connaître le territoire et les ressources, développer des orientations et des politiques, à mettre en place des conditions favorables à la mise en valeur du territoire public, à octroyer des droits et attribuer des statuts, à assurer les services de première ligne aux citoyens en région, à concilier les divers usages quant à la mise en valeur du territoire et finalement à assurer le suivi et le contrôle de l'occupation de celui-ci.

Or, le MERN n'est pas seul maître à bord. Plusieurs conditions relatives à la faisabilité de projets dépendent d'autorisations provenant d'autres ministères notamment ceux du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) et des Affaires municipales et de l'Organisation du territoire (MAMOT), ainsi que d'autres instances comme le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et la Commission de la protection du territoire agricole (CPTAQ).

La présence de plusieurs acteurs gouvernementaux rend complexe la compréhension du rôle du MERN. Un des irritants pour les promoteurs de développement des ressources naturelles au Québec est le nombre important d'interlocuteurs dans les divers ministères et organismes qu'ils doivent contacter, sans mentionner le manque de coordination et parfois de cohérence entre ces divers groupes..

Cette situation nous amène à réfléchir sur le rôle que devrait jouer le MERN dans les différentes étapes du cycle de vie d'un projet. **La Fédération est d'avis que le MERN a la responsabilité d'accompagner les projets par la mise en place d'un processus ordonné.** Cet accompagnement doit se faire à toutes les étapes du projet. En sa qualité de « chef d'orchestre » des projets, le MERN doit situer les projets qui font l'objet de débat avec les besoins énergétiques et économiques de la province. Il doit défendre les intérêts supérieurs du Québec dont celui du développement économique. **Le MERN doit être l'organisme central duquel les décisions se prennent et la coordination s'effectue.**

---

<sup>3</sup> MERN, *Favoriser l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales*, Document de réflexion, p. 6.

À titre d'exemple, en Colombie-Britannique, l'encadrement de l'industrie gazière se fait de façon centralisée par un organisme gouvernemental relevant du ministre des Ressources naturelles. L'expertise environnementale ainsi que l'expertise gazière et pétrolière y sont regroupées. La *British Columbia Oil and Gas management* gère les diverses demandes d'autorisation pour l'exploration et l'exploitation gazière. Aux États-Unis, le *Bureau of Oil and Gas Management* du *Pennsylvania Department of Environmental Protection* assure le suivi et le contrôle des opérations pétrolières et gazières, sans compter les autres employés affectés à des divisions de surveillance environnementale qui relèvent eux aussi du même département.<sup>4</sup>

Ces deux modèles sont fondés sur une seule et même approche qui mérite d'être examinée. Il s'agit d'organismes gouvernementaux, indépendants des ministères sectoriels, et qui ont comme mandat de concilier les considérations environnementales, économiques et sociales. Grâce à sa transparence, l'existence de cette structure au sein de leur gouvernement respectif assure une très grande prévisibilité au processus décisionnel en plus de réduire la bureaucratie.

Évoluant dans un système administratif plus près du nôtre, le cas de la Colombie-Britannique nous apparaît des plus intéressants. La *British Columbia Oil and Gas Commission* est un organisme indépendant de réglementation à guichet unique chargé de surveiller les opérations pétrolières et gazières dans cette province. Son mandat couvre autant l'exploration, le développement, le transport que la remise en état des lieux.

Le MERN pourrait s'inspirer de ce modèle de régulation qui est conçu pour fournir une procédure simplifiée et un guichet unique de réglementation. Dans le cas de la Colombie-Britannique, la responsabilité réglementaire est déléguée à la Commission par diverses lois ayant un impact sur le développement des ressources naturelles, telle que la Loi sur les activités pétrolières et gazières, la Loi sur les forêts, la Loi sur la conservation du patrimoine, la Loi sur les terres, la Loi sur l'environnement et la Loi sur l'eau. La Commission est financée par l'application des droits industriels et des prélèvements sur une base de recouvrement des coûts. Mais surtout, la Commission a pour responsabilité d'équilibrer les considérations environnementales, économiques et sociales.

Le MERN peut très bien remplir son mandat si un mode d'accompagnement des projets est clairement défini. Il possède l'expertise nécessaire pour établir une vision stratégique des ressources naturelles et de façon responsable, encadrer leur gestion.

---

<sup>4</sup>Rapport no. 273 du BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec, p. 241-242. La mission du Bureau des ressources minérales de gestion de Pennsylvanie est de minimiser les impacts sur l'environnement tout en offrant un climat qui encourage la croissance économique, de fournir un environnement de travail sain et sécuritaire pour les mineurs, et d'informer la population afin qu'elle puisse participer de façon éclairée au débat.

**Le Livre vert souligne avec justesse que le MERN est un ministère à vocation économique et qu'à partir de cette base, il doit soutenir les projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales portés par des entreprises. La FCCQ réitère que son rôle est d'accompagner les promoteurs de ces projets tout au long des étapes du processus pouvant conduire à leur autorisation gouvernementale et se réjouit de voir inscrite au Livre vert une orientation en ce sens.**

## **Mieux prendre en considération l'ensemble des variables économiques liées à un projet**

---

La mise en valeur de notre territoire ainsi que de nos ressources énergétiques et minérales doit se faire dans une perspective de développement durable. Nous avons toujours souligné cet enjeu, il se trouve au cœur de notre Vision économique.<sup>5</sup>

Nous croyons au développement durable. Nous croyons aussi que si ses fondements reposent d'abord sur le respect de la nature, son application ne suppose pas qu'elle se fasse au détriment de la croissance économique. C'est d'ailleurs dans l'activité économique que doit se concrétiser le respect de l'environnement. Entrer dans une dynamique de développement durable, c'est d'abord permettre aux entreprises et/ou à l'État d'accéder à une croissance vigoureuse et soutenue en plus d'adhérer à une dynamique d'innovation.

Il existe toutefois une tendance qui oublie qu'il y a trois piliers au développement durable : 1) maintenir l'intégrité de l'environnement, 2) assurer l'équité sociale et 3) viser l'efficacité économique.<sup>6</sup> En plus des aspects sociaux et environnementaux, il est donc nécessaire de prendre en considération l'impact économique des projets. À notre avis, il y a déséquilibre en faveur des considérations environnementales, de santé publique et sociale. Cela s'explique par le fait qu'il n'existe aucune organisation au gouvernement qui promeut les données économiques issues de l'analyse d'un projet. Les entreprises doivent elles seules défendre l'opportunité économique de leurs projets. Cette défense est le plus souvent qualifiée de partielle par des groupes opposés aux projets qui n'y voient que des arguments de vente.

Si, par son mandat, le BAPE peut se pencher sur les questions économiques, la Fédération est d'avis qu'il ne possède ni les ressources nécessaires ni l'expertise pour mener à bien cette analyse comme nous en avons été témoins dans le dossier des gaz de schiste.<sup>7</sup> L'expérience tend à démontrer que le BAPE met peu d'emphase sur le volet économique des projets.<sup>8</sup>

À ce propos, nous avons déjà exprimé notre inquiétude face à la tournure prise par certains événements de l'actualité économique québécoise des dernières années. Dès 2007, nous faisons remarquer que l'opinion

---

<sup>5</sup> FCCQ, *Ibid.* p. 31.

<sup>6</sup> MERN, *A propos du développement durable*, <http://www.mdelcc.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>

<sup>7</sup> Dans ce dossier, le BAPE a bien couvert les aspects environnementaux et sociétaux mais il en est autrement pour les aspects économiques. Le BAPE a analysé et défini les orientations du volet environnemental dans les chapitres 7 à 9, 12 et 14 (74 pages ou 52,9% des parties 2 et 3 du rapport), l'aspect sociétal aux chapitres 10 et 13 (37 pages ou 26,4 % des parties 2 et 3 du rapport) et le volet économique aux chapitres 6 et 11 (29 pages ou 20,7% des parties 2 et 3 du rapport). On ne doit pas se surprendre du peu de poids accordé au volet économique puisque 3,8% des effectifs du BAPE sont associés à l'étude économique.

<sup>8</sup> Le projet de ligne électrique de la Chamouchouane-Bout-de-l'île offre un bel exemple de cette incongruité alors que la Régie de l'énergie a confirmé la nécessité du projet pour maintenir la fiabilité et la sécurité du réseau électrique alors que le BAPE concluait que d'autres options de réalisation étaient à explorer avant une décision gouvernementale.

publique avait tendance à opposer les intérêts sociaux et les intérêts économiques. Nous soutenions alors que les intérêts sociaux sont largement dépendants des intérêts économiques et qu'il nous fallait trouver le moyen de tirer profit de nos richesses naturelles dans le respect de nos valeurs sociales et environnementales.<sup>9</sup>

Nous le réitérons : nous sommes d'accords avec les trois piliers sur lesquels repose le développement durable soit d'être socialement acceptable, respectueux de l'environnement et économiquement viable. Or, il semble aujourd'hui que le moindre projet de développement économique se bute à une opposition, voire une hostilité de certains groupes ce qui mène à des débats et des délais insensés autour de projets et même à l'abandon de certains d'entre eux.

À cet égard il est impératif que le gouvernement ait une volonté clairement exprimée de développer nos ressources naturelles pour le bien-être de l'ensemble des québécoises et québécois. Un projet ne peut pas être évalué dans un vacuum. Pour réussir il doit s'insérer dans un contexte favorable de développement économique.

Dans une note économique préparée pour la FCCQ et intitulée *Le développement économique durable, vers un recadrage de la discussion*, la firme E & B Data indique :

« Entre la Loi sur le Développement durable et la réalité économique des grands projets d'investissement, entre les rapports du BAPE et autres institutions gouvernementales et la complexité des problématiques socio-économiques liées à des projets d'envergure, il semble y avoir un maillon manquant, voire un vide conceptuel et peut-être institutionnel dans le processus de débats et de prise de décision. Ce vide correspond à une absence de prise en considération de l'ensemble des variables économiques dans les débats sur la durabilité des investissements proposés. »<sup>10</sup>

Actuellement, de nombreux projets ne voient pas le jour et ce, malgré des années d'études, de consultations et de débats. La FCCQ croit que le Québec doit miser sur une exploitation judicieuse de ses ressources naturelles. Il s'agit d'un des principaux constats de sa Vision économique 2012-2020. Le développement durable, les mines et le développement nordique sont des priorités constantes pour la FCCQ comme en témoignent les trois comités de travail qu'elle a mis en place et qui regroupent les joueurs les plus importants de l'industrie. Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles a lancé ce chantier sur l'acceptabilité sociale dans un contexte où, dit-il, les terres du domaine public et les ressources minérales et énergétiques sont de plus en plus sollicitées.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> FCCQ, Lettre à Line Beauchamp, Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 31 octobre 2007.

<sup>10</sup> E & B DATA, *Le développement économique durable. Vers un recadrage de la discussion*. Note économique.

<sup>11</sup> MERN, <http://www.mern.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=10961>

## Une agence d'analyse économique

Dès 2006, nous lançons une réflexion sur la place et le rôle qu'occuperait une agence d'analyse économique qui aurait pour mandat de documenter et de clarifier les aspects économiques de certains grands projets de développement, de programmes ou d'activités économiques. Nous croyons que la diffusion de l'information demeure le principal outil pour expliquer clairement les enjeux à la population et se positionner adéquatement dans le débat public. Encore faut-il être en mesure de produire cette information. Nous croyons que l'agence d'analyse économique serait en mesure de remplir ce mandat.

Les mandats qui pourraient être confiés à l'Agence d'Analyse économique sont :

- Documenter et élucider les aspects économiques de certains grands projets de développement ou d'activités de production qui font l'objet d'importants débats publics;
- Analyser les retombées d'un projet ou d'une activité importante de production notamment en termes d'emplois, de diversification économique d'une région, de développement des marchés, d'avancées technologiques, de sous-traitance, de rentrées fiscales et de revenus d'impôts locaux et régionaux;
- Analyser les coûts directs pour le gouvernement associés à la réalisation du projet économique : avantages fiscaux et autres consentis au promoteur, aménagement d'infrastructures reliées directement au projet, coût réel d'éventuel avantages énergétiques, etc.;
- Documenter l'ordre de grandeur des pertes résultant du renoncement au projet, de la cessation de l'activité de production ou du refus d'accorder l'expansion projetée de l'activité de production;
- Produire, à l'intention du gouvernement et de la population, des données objectives, des faits et les conclusions qui se dégagent des études et analyses réalisées. L'information produite dans une optique d'éclairage complémentaire dans des débats relatifs aux enjeux économiques associés à certains grands projets ou à la poursuite d'activités de production.

Nous sommes d'avis que la création d'une agence chargée de l'analyse économique des projets contribuerait grandement au débat public. Si nous insistons à en rappeler l'idée et le concept, c'est que nous considérons

fondamental que la population et le gouvernement puissent avoir accès à des informations complètes, neutres et objectives sur la nature des projets liés à l'exploitation des ressources naturelles.

Nous considérons tout aussi fondamental de mettre en lumière des affirmations qui reposent sur des faits et des données crédibles. Il importe de fournir au gouvernement des arguments qui lui permettront d'avoir le recul nécessaire pour se prononcer sur les retombées économiques des projets.

Les avantages de mieux documenter les aspects économiques des projets sont multiples. Ils permettent :

- De fournir au gouvernement, une fois les analyses complétées, des données et des faits sur lesquels il pourrait s'appuyer pour contrer les oppositions purement idéologiques ou largement minoritaires en faisant valoir les retombées positives d'un projet. Si au contraire, l'analyse conclut à la non-rentabilité économique d'un projet, le gouvernement serait mieux équipé pour refuser d'y donner suite.
- De contrecarrer indirectement certaines prises de position exprimées à l'encontre de projets et faciliter, par la production d'informations inédites au plan économique, la participation dans le débat public des membres du gouvernement et des porte-parole des organismes voués au développement économique;

Ce n'est qu'en renforçant notre connaissance des aspects économiques de certains projets de développement qui font l'objet d'importants débats publics que le souhait du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles d'établir un processus de détermination de l'acceptabilité sociale sera rempli.

En se dotant d'un pareil outil, le gouvernement pourra renforcer son rôle d'accompagnateur des divers projets économiques durables et ainsi éviter que les entreprises ne soient laissées à elles-mêmes pour faire la démonstration de l'acceptabilité sociale d'un projet.

#### Un bureau des grands projets

Notre souhait de voir s'implanter un processus cohérent et efficace d'approbation des projets de développement des ressources naturelles s'inscrit dans une volonté de voir révisée la structure administrative et consultative en place actuellement. Il vise un rééquilibrage du processus de consultation publique et du traitement administratif d'un projet avec une meilleure prise en compte des aspects économiques des grands projets. Il insiste finalement sur notre souhait de voir le gouvernement faire preuve de leadership, d'abord en exprimant clairement

le souhait de développer les ressources naturelles du Québec, puis en définissant à quel niveau les instances locales et régionales doivent être consultées, en tenant compte des particularités des projets.

Pour y parvenir, la Fédération propose que le gouvernement crée un Bureau des grands projets. Inspiré des modèles de l'Alberta et de la Colombie-Britannique<sup>12</sup> et s'inscrivant dans la nécessité d'équilibrer le poids des analyses environnementales et sociales, cet organisme apporterait un complément d'information essentiel et objectif sur les projets dans le débat public.

Le Bureau des grands projets serait en sorte le point focal de toutes les dimensions inhérentes à un projet dans une perspective complète de développement durable. À la lumière des données qui lui seraient fournies par l'Agence d'analyse économique, il permettrait en outre au gouvernement de pouvoir prendre du recul et faire valoir la nécessité d'un éclairage non partisan sur des enjeux importants. Une fois les analyses complétées, les travaux du Bureau des grands projets fourniraient au gouvernement des données et des faits sur lesquels il pourrait avantageusement s'appuyer pour offrir un tableau complet, sans idées ou opinions préconçues. Le gouvernement aurait ainsi en main les données pertinentes pour donner son aval au projet en faisant valoir ses retombées positives pour la région concernée, ou refuser d'y donner suite si l'analyse conclut à sa non-rentabilité économique. En fin de compte, il convient de rappeler que c'est au gouvernement que revient la décision d'accorder ou de refuser un projet. L'apport du Bureau des grands projets, conjugué aux travaux du BAPE par exemple, permettrait au gouvernement d'avoir en main les éléments essentiels à une prise de position éclairée, à l'abri des critiques des groupes de pression.

Pour les entreprises, l'avantage de ce guichet unique réside dans le fait que celles-ci peuvent compter sur un cadre prévisible et uniforme pour l'ensemble des projets de développement au Québec et évaluer à l'avance le temps et la démarche d'approbation. De plus, l'existence d'un guichet unique permettrait au gouvernement de mieux coordonner ses demandes aux entreprises et assurerait de cette façon un lien de confiance avec les collectivités concernées.

Enfin, le Bureau des grands projets permettrait d'assurer une meilleure prise en considération des répercussions positives et négatives des projets sur les communautés.

---

<sup>12</sup> En Alberta, suivant le *Participant Involvement Program*, le promoteur doit tenir une consultation auprès de personnes déterminées dans un périmètre également défini, consultation dont il fait rapport à l'organisme gouvernemental, en appui à sa demande de permis. Il en est de même en Colombie-Britannique selon le règlement *Consultation and Notification Regulation*.

La FCCQ se réjouit de retrouver dans le Livre vert une orientation qui vise spécifiquement à renforcer la capacité d'analyse du MERN sur les impacts et les retombées économiques des projets. Le MERN souligne à juste titre qu'il n'existe pas actuellement d'outil qui lui permette de prendre en compte et d'évaluer les divers facteurs qui contribuent à l'acceptabilité sociale des projets. La FCCQ est d'avis qu'une meilleure connaissance économique des projets est un facteur essentiel à l'acceptabilité sociale de ceux-ci. Elle supporte ainsi le souhait du MERN de mettre en place un bureau indépendant d'analyse des retombées économiques des projets majeurs.

Elle accueille tout aussi favorablement la mise sur pied d'un bureau des projets majeurs qui serait chargé d'assurer la coordination avec les différentes unités responsables de la délivrance de certificats d'autorisation ou de permis, la coordination interministérielle et avec les municipalités concernées de même que la diffusion publique des dossiers de projet ainsi que les résultats du bureau indépendant d'analyse des retombées économiques. La FCCQ est convaincue des avantages que le Québec aura à mieux connaître l'économie des projets ce qui contribuera à mieux réussir l'acceptabilité sociale de ces derniers.

Bien qu'elle milite depuis plusieurs années en faveur de la création d'un Bureau des grands projets ainsi que d'une Agence d'analyse économique, elle insiste pour que ces instances n'alourdissent pas les processus mis en place.

## Réflexion sur les approches participatives

---

Au Québec, les promoteurs n'ont pas l'obligation de soumettre leurs projets à une consultation préalable avec les citoyens. Or, de plus en plus d'entreprises qui développent des projets liés aux ressources naturelles ont compris que des démarches d'information avec les communautés d'accueil des projets étaient le plus souvent liées à l'amélioration de l'acceptabilité sociale de leur projet. Il existe malgré tout de même des groupes, qu'ils soient locaux ou nationaux, qui militent pour diverses raisons contre les entreprises et le développement de projets. Nous savons que l'acceptabilité sociale ne signifie pas l'unanimité sociale. Nous attribuons en partie cette situation au fait qu'il n'existe pas encore ici de processus qui encadre ces consultations. Chaque entreprise y va à sa manière, certaines collectivités craignent d'être laissées pour compte.

Nous croyons que dans un processus clair et préalablement défini, le promoteur doit avoir pris conscience de ses obligations. Il importe de rappeler que ce processus concerne également toutes les collectivités qui doivent y adhérer et s'y conformer. Dans la mesure où l'on parle des faits, qu'un processus indiquant avec clarté les étapes de mise en œuvre d'un projet, nous sommes d'avis que les collectivités touchées par un projet devraient être interpellées dès le commencement de celui-ci. Entreprendre un dialogue ouvert et transparent avec les collectivités touchées par un projet nous apparaît être une condition de base à l'acceptabilité sociale et la pérennité des projets.

Or, un des problèmes lié à la décentralisation des pouvoirs est qu'un investisseur pourrait développer un projet qui passe tous les critères dans une municipalité alors qu'un projet identique ne passe pas la rampe dans une autre. Nous nous devons de rappeler qu'il est difficile pour les entreprises d'investir lorsque l'environnement d'affaires est incertain. La prévisibilité réglementaire est primordiale.

C'est pour cette raison que nous croyons que l'encadrement des approches participatives doit se faire avec la volonté d'instaurer des mécanismes adéquats d'information et de consultation de la population. Ces mécanismes clairement définis au départ, en particulier dans les régions visées par les éventuels projets de développement doivent faire connaître les avantages du projet, les retombées économiques régionales, les inconvénients de celui-ci, ses impacts sur le milieu naturel et humain ainsi que les mesures d'atténuation de ces impacts.

Nous croyons qu'à l'intérieur d'un cadre proposé par le gouvernement, les instances régionales pourraient adapter le processus de consultation aux réalités régionales. Le promoteur, les élus ainsi que la population pourront compter sur une structure claire et transparente qui mènera à une consultation efficace et harmonieuse.

Doit-on pour autant privilégier un cadre uniforme de consultation des communautés d'accueil sans égard à la nature des projets ? Certainement pas. Les récents débats sur l'exploitation des ressources naturelles dans plusieurs communautés ont démontré hors de tout doute qu'aucun projet ne peut aujourd'hui voir le jour sans une certaine approbation. L'accueil favorable du milieu local est une composante incontournable de la réussite d'un projet. Or, il semble y avoir confusion entre les concepts d'accueil favorable du milieu local et d'acceptabilité sociale. La FCCQ croit que l'on ne doit pas se mettre la tête dans le sable : tous les projets ont des impacts et tout projet aura ses opposants. Nous devons toutefois nous questionner tous ensemble sur ces impacts dans le contexte spécifique du projet, les documenter et analyser les mesures possibles d'atténuation et de compensation. Aucune industrie ne peut garantir qu'il n'y aura jamais d'incidents. Tout est une question de gestion du risque et de propositions de mesures d'atténuation. Une industrie intéressée à développer une ressource naturelle doit donc bien expliquer les risques potentiels et proposer des mesures d'atténuation en cas de problèmes.

Pour être en mesure de rejoindre un maximum de citoyens, la FCCQ croit que l'industrie ou l'entreprise doit aussi participer, de façon encadrée, à des rencontres avec les collectivités concernées directement par le projet et favoriser une participation du public centrée sur l'information en utilisant divers moyens de communication dont, des conférences devant les chambres de commerce, des tables d'information, des rencontres personnalisées, des correspondances, etc.

La FCCQ recommande donc que, pour chacun des projets de développement, le MERN rassemble les exigences provenant de chaque ministère et mette en place une liste de critères minimaux à respecter (*check list*) pour les promoteurs avant le lancement d'un projet afin de maximiser l'accueil favorable du milieu local, puisque certains promoteurs n'ont pas nécessairement une connaissance fine du contexte d'affaires québécois.

La FCCQ reconnaît enfin la particularité des projets situés en territoire autochtone au Québec. Pour des raisons historiques qui puisent leurs racines dans leur dynamique politique, l'information auprès des autochtones doit être davantage apparentée à une consultation.. Les institutions et pratiques propres aux autochtones font en sorte qu'il est essentiel de différencier le processus d'information que nous proposons à celui qui serait applicable auprès de ces derniers.. Avec l'arrivée de projets liés au Plan Nord, nous croyons que cette avenue est souhaitable.

## Le partage des bénéfices

---

Quels types de bénéfices pour les populations concernées par un projet favorisent le mieux l'acceptabilité sociale? Depuis toujours, nous sommes en faveur de règles claires. Les redevances ne sont pas les seules retombées issues des activités de mise en valeur des ressources énergétiques et minérales. D'entrée de jeu, la Fédération rappelle avec insistance le fait que les ressources naturelles appartiennent à l'État, donc à l'ensemble de la collectivité. Il revient à l'État de s'assurer que leur exploitation se fasse pour le bien commun des générations actuelles et futures. Les retombées pour les administrations publiques et pour la collectivité sont ainsi bien plus importantes que les perceptions que l'on peut en avoir.

Les emplois créés, le développement des infrastructures et d'une expertise sectorielle sont autant d'exemples des avantages que le Québec retire de l'exploitation de ses ressources. Outre les taxes et impôts versés au Trésor public, cette plus-value se manifeste concrètement dans les finances publiques par le versement de redevances à l'État.

Nous sommes conscients que certains projets ne peuvent se faire sans qu'il y ait des inconvénients, lesquels sont souvent davantage locaux. C'est pourquoi nous favorisons le versement d'une compensation dans la ou les localités directement affectées par le projet.

Une approche globale serait de lier le versement de la compensation de l'État au prix de la ressource, en tenant compte des coûts de production, ainsi qu'au potentiel et à la productivité du site où la ressource est développée.

La FCCQ croit qu'une partie des redevances versées au gouvernement devrait être accordée aux autorités locales où un projet sera développé afin de les compenser pour les inconvénients subis. Il est raisonnable de croire que, outre les retombées liées à l'emploi local et aux retombées économiques directes, la communauté puisse jouir d'un dédommagement qui bénéficiera à l'ensemble des résidents. L'exemple des compensations versées aux municipalités où sont érigées des éoliennes est certainement à considérer en cette matière. Une somme forfaitaire ou étalée sur un court laps de temps permettrait aux collectivités de profiter directement des retombées des projets.

**À l'égard des orientations inscrites au Livre vert qui visent à favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil, la FCCQ rappelle les projets d'exploitation de nos ressources naturelles provoquent parfois des changements, mais aussi des opportunités, entre autres pour les communautés qui les accueillent. C'est pourquoi les**

entrepreneurs en plus de respecter la réglementation environnementale et d'innover dans leurs choix technologiques, doivent se soucier des aspects sociaux de leurs projets. Elle croit qu'une exploitation judicieuse de nos ressources naturelles constitue une opportunité névralgique pour le Québec. Les retombées peuvent prendre plusieurs formes : redevances et taxes des entreprises, rendements fiscaux globaux tirés de l'activité économique, emploi dans les communautés, prise de participation dans les projets d'exploitation sont au nombre des avantages dont il est possible de tirer collectivement profit.

La FCCQ appuie la Loi sur la transparence des activités minières, gazières et pétrolières que le MERN inscrit au Livre vert comme moyen de favoriser l'acceptabilité sociale. La FCCQ rappelle qu'à elle seule, la loi ne peut garantir l'acceptabilité sociale des projets de développement. Elle constitue cependant, une étape importante d'un processus clair, prévisible, efficace et uniforme d'approbation des projets dont nous souhaitons voir l'instauration le plus tôt possible. L'appui de l'industrie minière, pétrolière et gazière à la Loi sur la transparence est la preuve qu'il est possible de se doter de règles strictes en matière de transparence et d'éthique, et ce, tout en maintenant un climat d'affaires fondé sur le respect des collectivités dans un État facilitateur de développement.