



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

CAPERN - 004M

C.P. – P.L. 55

Mesures de
transparence



Consultations sur le projet de loi n° 55, Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière

Position de la FCCQ

**Commission de l'agriculture, des pêcheries,
de l'énergie et des ressources naturelles**

18 août 2015

Table des matières

Préambule.....	3
1. Constats de la FCCQ en matière du développement des ressources naturelles.....	5
2. Commentaires généraux de la FCCQ à l'égard du projet de loi n° 55.....	9
3. Recommandations de la FCCQ pour l'application d'une loi sur la transparence.....	12
4. Conclusion.....	13

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ ou la Fédération) est l'ardent défenseur 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 membres corporatifs, 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 des positions de la Fédération pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

Le 11 juin 2015, le ministre délégué aux Mines a présenté le projet de loi n°55 sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière. Ce projet de loi prévoit la déclaration obligatoire des paiements en espèces ou en nature de 100 000 dollars ou plus consentis par les entreprises minières, pétrolières et gazières dans le cadre de leurs projets. Le projet de loi prévoit également que ces déclarations seraient rendues publiques.

La FCCQ a pris connaissance du projet de loi. Depuis toujours, elle reconnaît l'obligation des entreprises d'adopter les meilleures pratiques. La FCCQ est aussi d'avis que la transparence est au cœur de l'acceptabilité sociale des projets de développement des ressources naturelles. Elle milite en faveur de règles et de processus clairs dans les domaines de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles.

Les mesures proposées par le projet de loi s'inscrivent dans des orientations louables et nécessaires. Si le projet de loi est adopté, il doit permettre la mise en place, et ce le plus rapidement que possible, d'un processus clair, prévisible, efficace et uniforme qui encadre les projets de développement.

Nous sommes toutefois d'avis que toute modification du cadre législatif ou fiscal ne doit pas ajouter de l'incertitude ou de l'imprévisibilité dans les secteurs miniers, pétroliers et gaziers. Ce projet de loi doit servir à faire du Québec un environnement d'affaires attractif où l'exploitation des ressources naturelles et énergétiques peut se faire sereinement selon les principes du développement durable.

1. Constats de la FCCQ en matière du développement des ressources naturelles

Le Québec bénéficie d'une géographie qui lui donne accès à une multitude de ressources naturelles et à un potentiel énergétique tout à fait enviable. L'exploitation de ces ressources prend la forme de projets qui sont souvent de grande envergure et changent 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. À l'ère de l'énergie chère, disposer de ressources pétrolières, gazières et minérales représente un atout considérable. Le développement de nos ressources naturelles constitue donc une opportunité névralgique pour le Québec, une des pierres angulaires de notre économie.

Nous remarquons depuis quelques années que la concrétisation de projets est de plus en plus difficile au Québec. Les projets d'exploitation des ressources naturelles sont régulièrement contestés et remis en question. La crainte d'être absentes des débats et d'assister impuissantes aux changements de leur style de vie incite certaines collectivités à s'opposer à des projets économiques majeurs, parfois même au détriment de projets acceptables aux plans social et environnemental.

La FCCQ affirme depuis plusieurs années qu'il existe une disproportion dans le débat public quant au nombre de voix qui s'expriment respectivement en faveur et contre les projets de développement. Cette disproportion se transpose également dans le traitement médiatique de ces projets. Nous croyons qu'il faut redonner droit de cité aux enjeux économiques dans le débat public.

Le Québec est une société moderne, développée et tournée vers l'avenir. Aucun projet majeur de développement ne saurait aujourd'hui se réaliser s'il conduisait à une détérioration grave de l'environnement ou s'il portait atteinte à la santé de la population ou des travailleurs. Les impératifs de développement durable commandent également la conciliation des points de vue économique, social et environnemental des projets de grande envergure. Nous sommes conscients que ces projets ont des impacts et provoquent des nuisances au niveau local. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une meilleure connaissance des enjeux permet habituellement de rééquilibrer la balance.

La Fédération souhaite qu'un climat plus serein s'installe au Québec en matière d'exploitation des ressources. Elle n'entend d'aucune manière limiter les débats sur les projets de développement. Elle

souhaite simplement que ceux-ci soient plus éclairés, alimentés de données factuelles sur les enjeux, les risques, les bénéfices et les retombées résultant de la réalisation de ces projets.

Il nous apparaît donc essentiel d'enrichir et d'élargir le débat public afin d'obtenir un sain équilibre entre les sphères économiques, environnementales et sociales. Le débat public sur les projets d'exploitation des ressources doit s'enrichir d'une analyse économique crédible et objective. Cette dernière apporterait un éclairage sur les aspects économiques d'un projet ou d'une activité industrielle, éclairage malheureusement trop faible dans le contexte actuel. La Fédération milite depuis longtemps pour la création d'une Agence d'analyse économique dont le mandat serait de documenter et d'élucider les aspects économiques de certains grands projets de développement ou d'activités de production qui font l'objet d'importants débats publics.

Si la Fédération fait depuis toujours la promotion de la responsabilité sociale des entreprises et reconnaît qu'il doit exister des règles environnementales et sociales d'encadrement du processus d'acceptation des projets au Québec, celles-ci doivent être connues, standardisées, cohérentes 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 à faire afin de prendre des décisions d'affaires éclairées.

Il n'existe actuellement pas de cadre cohérent des règles au Québec. Cette situation est malheureuse et contribue à une fragmentation des processus et des demandes faites aux entreprises qui plus est, changent d'une région à une autre ou encore d'une situation à une autre. Il est devenu très difficile pour les entreprises de connaître le processus d'approbation de leurs projets et elles rencontrent de ce fait une méfiance injustifiée à l'égard de leurs projets.

En novembre 2014, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles a annoncé la mise sur pied d'un chantier portant sur l'acceptabilité sociale des projets liés à l'exploitation des ressources naturelles. L'exercice se veut une réflexion et un état des lieux sur la question. Nous avons applaudi la mise en place de ce chantier puisqu'il rejoint un enjeu que nous abordons depuis des années, celui de l'importance de développer nos ressources. Nous souhaitons ardemment que ce chantier conduise à la mise en place d'un processus clair, prévisible et uniforme d'encadrement des projets, la voie royale selon nous, pour favoriser l'acceptabilité sociale des projets de développement.

La vision que nous avons du développement de nos ressources minérales et énergétiques est inspirée du *Plan d'intervention et de gestion du développement des ressources naturelles* que la Fédération a adopté en 2011 après une vaste consultation auprès de ses membres, ainsi que des réflexions qui émanent de ses différents comités de travail comme celui des Mines, de l'Énergie et du Développement nordique. Différents experts du secteur minier et de l'énergie y participent.

La FCCQ est en communication constante avec son réseau de chambres de commerce. De toutes les régions du Québec, les entreprises et les investisseurs déplorent le manque de soutien et d'accompagnement de la part du gouvernement, particulièrement lorsqu'il s'agit d'aller chercher un appui des communautés locales. Le gouvernement ne doit pas viser l'unanimité sociale en faveur des projets parce que c'est impossible, mais il doit s'assurer que les projets soient développés dans un bon équilibre entre l'acceptabilité de la population, les contraintes environnementales et les retombées économiques qui y sont liées.

La Fédération tient ainsi à rappeler sa position à savoir que nous avons collectivement besoin de tirer profit de nos ressources naturelles, notamment :

- Pour créer de la richesse, ce qui est essentiel au relèvement de notre niveau de vie et au financement des services publics;
- Pour générer de nouveaux emplois, tant dans les régions périphériques que dans les régions centrales du Québec.

La Fédération reconnaît que les ressources naturelles doivent être exploitées en minimisant les risques pour l'environnement. Il faut y appliquer des normes rigoureuses, conformes aux standards internationaux les plus élevés. Aussi, l'exploitation des ressources naturelles doit profiter avant tout aux Québécois. Ces retombées peuvent prendre plusieurs formes : les redevances et les taxes des entreprises, les rendements fiscaux globaux tirés de l'activité économique, l'emploi dans les communautés, la prise de participation dans les projets d'exploitation, le raffermissement de l'expertise québécoise et la contribution des entreprises au développement de certaines infrastructures.

Ces prémisses sont conformes à notre vision économique. De fait, nous avons affirmé dans cette vision que « le développement devra être durable sinon il n'y aura pas de développement. Les entrepreneurs ne doivent pas seulement respecter la réglementation environnementale; ils doivent se soucier des aspects sociaux de leur projet. Ils ont la responsabilité de mieux expliquer leurs projets et communiquer de manière transparente avec les communautés ». ¹

La Fédération a pris connaissance du projet de loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière déposé par le ministre délégué aux Mines. Comme la Fédération a toujours milité en faveur de règles et de processus clairs dans les domaines de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles, elle voit dans le projet de loi une occasion de saisir l'importance de ces secteurs pour le développement économique du Québec.

La contribution des industries visées par le projet de loi dépasse largement les redevances associées à leur secteur d'exploitation. La Fédération souhaite que le projet de loi, en rendant encore plus transparentes les différentes contributions du secteur des ressources naturelles aux gouvernements ainsi qu'aux communautés puisse permettre au public de prendre conscience de l'apport significatif de ces entreprises à l'économie du Québec.

¹ FCCQ, *Entreprendre et innover, Vision économique 2012-2020*, p. 31.

2. Commentaires généraux de la FCCQ à l'égard du projet de loi n° 55

Le projet de loi n°55 a été annoncé dans le dernier budget du Québec, en avril 2015. Il précise qu'il vise à décourager et à détecter la corruption en plus de favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles.

Le projet de loi n°55 renvoie, dans une certaine mesure, à la *Loi fédérale sur les mesures de transparence dans le secteur extractif* qui est entrée en vigueur au mois de juin 2015. Il prévoit la déclaration obligatoire des paiements de 100 000 \$ ou plus consentis par les entreprises minières, pétrolières et gazières à une entité publique locale, régionale, nationale ou internationale incluant les communautés autochtones et les individus dans le cadre de leurs projet et que ces déclarations soient rendues publiques. Ces mesures visent à accroître la transparence dans l'industrie des ressources naturelles. Les États-Unis ainsi que des pays européens ont adopté des mesures semblables ces dernières années.

La responsabilité de ce projet de loi est confiée au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et son administration revient à l'Autorité des marchés financiers. Le projet de loi prévoit que les exigences d'un autre gouvernement pourraient être reconnues comme un substitut acceptable aux exigences prévues par la loi québécoise, lorsqu'elles permettent d'atteindre les mêmes objectifs.

De l'avis du ministre délégué aux Mines, ce projet de loi permettra « à l'ensemble des sociétés minières, pétrolières et gazières d'établir des relations ouvertes avec leurs communautés en vue d'un développement des ressources naturelles profitable pour tous, dans un cadre clair, stable et prévisible. »²

Le projet de loi n°55 vise les entreprises qui répondent aux exigences suivantes :

- ses titres sont inscrits à la cote d'une bourse canadienne et son siège est au Québec; ou
- elle a un établissement au Québec, y exerce des activités ou y possède des actifs et, selon ses états financiers consolidés, remplit au moins deux des conditions suivantes pour au moins un

² <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2306115578>

de ses deux derniers exercices financiers : elle possède des actifs d'une valeur d'au moins 20 millions de dollars; elle génère des revenus d'au moins 40 millions de dollars; elle emploie en moyenne au moins 250 personnes.

Le projet de loi prévoit que l'administration de la loi serait confiée à l'Autorité des marchés financiers (AMF). Il prévoit des pouvoirs d'enquête dont dispose l'AMF afin de remplir ce mandat ainsi que des dispositions pénales. L'AMF produirait annuellement et transmettrait au ministre un rapport de ses activités relatives à l'administration de la Loi. Le ministre déposerait ensuite ce rapport à l'Assemblée nationale.

La FCCQ se questionne sur la portée du projet de loi n°55. La section III, article 4 du projet de loi traite plus en détails du champ d'application de la loi sans toutefois définir ce que le législateur entend par « exploitation ». Est-il seulement question d'extraction ou doit-on aussi inclure, par exemple, le raffinage d'hydrocarbures ? En somme, quelle est l'interprétation que l'on doit retenir ? Doit-on donner au terme « exploitation » un sens large ou plutôt strict ? Il y a selon nous risque de confusion. Seules les notes explicatives du projet de loi renferment le mot « extraction » qu'on ne trouve nulle part ailleurs dans le projet de loi. Afin d'assurer l'harmonisation entre les législations fédérale et québécoise en la matière, il y aurait lieu d'apporter cette précision au projet de loi.

De l'avis du ministre, le projet de loi n°55 permettrait que les conversations entourant le développement minier, gazier et pétrolier se fassent en toute transparence et ainsi favoriser l'acceptabilité sociale.

L'acceptabilité sociale est un thème récurrent au sein de l'industrie d'exploitation des ressources naturelles. Bien que légitime et nécessaire, on remarque que le concept est instrumentalisé par certains acteurs réticents au développement ou encore à des fins de surenchères au détriment d'une population qui n'a pas toujours accès à toute l'information requise.

Dans ce contexte, il s'avère opportun de définir le concept d'acceptabilité sociale ainsi que son processus afin que les parties prenantes puissent bien saisir les bases de l'analyse d'un projet.

La FCCQ recommande que le projet de loi n°55 s'inscrive dans l'implantation d'un plan cohérent d'approbation des projets et de gestions des ressources naturelles. Il ne revient pas qu'aux promoteurs

de faire la démonstration de l'acceptabilité sociale de leurs projets. Si ce projet de loi est adopté, il doit s'inscrire dans un processus clair, prévisible, efficace et uniforme qui encadre les projets de développement, que le gouvernement doit mettre en place rapidement.

Aucun projet de développement ne saurait voir le jour sereinement dans le contexte actuel si l'on ne met pas sur pied des processus consultatifs et décisionnels clairs et transparents dont les règles et les échéances sont équitables, connues et respectées par tous.

3. Recommandations de la FCCQ pour l'application d'une éventuelle loi sur la transparence

La Fédération souscrit globalement aux objectifs poursuivis par le projet de loi n°55.

L'attrait pour les ressources naturelles du Québec de la part des investisseurs canadiens et étrangers décline depuis quelques années. En plus d'une conjoncture économique mondiale défavorable, les investisseurs considèrent qu'il est devenu beaucoup plus difficile de faire des affaires au Québec notamment en raison de l'incertitude entourant les procédures d'approbation des projets.

Il est urgent que le gouvernement donne des signaux clairs à l'effet que le Québec demeure un lieu propice à l'investissement dans les ressources naturelles et que les entreprises de ce secteur vont œuvrer dans un environnement fiscal et réglementaire compétitif.

Les processus conduisant à l'approbation des projets et les procédures de délivrance des permis doivent être allégés. L'application d'une éventuelle loi sur la transparence ne doit pas venir ajouter un fardeau administratif à des entreprises qui doivent déjà se soumettre à une bureaucratie imposante.

La FCCQ recommande que le traitement des déclarations annuelles de transparence exigées par le projet de loi n°55 soit fait rapidement et qu'il n'impose pas de délais supplémentaires à la charge des entreprises.

S'il est adopté, le projet de loi n°55 doit favoriser un environnement d'affaires concurrentiel. Dans la mesure où des lois similaires existent ailleurs dans le monde, la Fédération souhaite que la nouvelle loi québécoise ne constitue pas un élément qui découragerait les entreprises intéressées à investir dans le secteur des ressources naturelles québécoises à le faire.

4. Conclusion

Le projet de loi n°55 a pour objectif de mettre en évidence les contributions financières des industries des secteurs minier, pétrolier et gazier aux communautés où leurs projets sont en développement.

En faveur de règles et de processus clairs dans les domaines de l'exploration et de l'exploitation de nos ressources naturelles, la FCCQ considère le projet de loi comme un pas de plus vers l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public, des ressources énergétiques et minérales.

La divulgation des paiements que les entreprises minières, pétrolières et gazières versent aux gouvernements et aux communautés vise à accroître la transparence de l'industrie des ressources naturelles et de ce fait, contribuera, nous le croyons à réduire la méfiance à l'égard des projets de développement.

Or il n'appartient pas qu'aux entreprises, aux promoteurs et aux investisseurs de chercher l'acceptabilité sociale. Cette responsabilité doit être partagée.

Le gouvernement doit défendre les ressources naturelles, qu'elles soient minérales, gazières ou pétrolières. Il doit devenir l'allier du secteur des ressources naturelles plutôt que de considérer avec méfiance les entreprises de ce secteur.

Ce besoin de participation du gouvernement à l'acceptabilité sociale est encore plus évident dans le dossier des ressources naturelles. Si ce projet de loi est adopté, il doit s'inscrire dans un processus clair, prévisible, efficace et uniforme. Nous invitons le gouvernement à le mettre en place rapidement.