



ASSOCIATION CANADIENNE DE
L'INDUSTRIE DE LA CHIMIE | CHEMISTRY INDUSTRY
ASSOCIATION OF CANADA

Livre vert
« Moderniser le régime d'autorisation environnementale »

Loi sur la qualité de l'environnement

Mémoire présenté
par
L'Association canadienne de l'industrie de la chimie

30 août 2015

MISE EN CONTEXTE

L'Association canadienne de l'industrie de la chimie représente une quinzaine des plus importantes compagnies de l'industrie de la chimie au Québec. Celles-ci se sont engagées envers la Gestion responsable^{MD}, une initiative de développement durable lancée en 1985 par l'ACIC et reconnue par l'ONU. Aujourd'hui, la Gestion responsable est une initiative internationale adoptée dans 60 pays. Au titre de la Gestion responsable, les compagnies membres doivent agir de façon à améliorer la durabilité de leurs opérations et à réduire les dommages pendant tout le cycle de vie de leurs produits.

Dans le cadre de la Gestion responsable, les compagnies membres de l'ACIC améliorent continuellement leur bilan en matière de gestion environnementale. Depuis 1992, nos membres de l'ACIC ont :

- réduit les rejets dans l'eau de 99 pour cent;
- réduit les émissions de toxines de 90 pour cent;
- réduit les polluants atmosphériques comme les oxydes d'azote de 64 pour cent et les dioxydes de soufre de 87 pour cent;
- réduit les émissions globales de 88 pour cent.

Le renouvellement de notre initiative de Gestion responsable en 2012 visait justement à intensifier la prise en compte du développement durable afin de viser un juste équilibre des trois (3) piliers, soit l'environnement, l'acceptabilité sociale et l'économie. Nous sommes plus que jamais convaincus que ce juste équilibre permettra au Québec d'atteindre ses cibles de développement durable tout en assurant un développement économique générateur de richesse pour la population québécoise.

GÉNÉRALITÉS

L'ACIC, tel que mentionné préalablement, appuie la démarche de modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement amorcée par le MDDELCC. La grande majorité des intentions et des propositions du Livre vert s'inscrivent à l'intérieur d'une démarche de simplification et visent à accélérer l'ensemble des processus menant à l'émission des permis et des certificats d'autorisation. Nos compagnies membres souhaitaient depuis longtemps des processus de support et d'accompagnement permettant la communication plus rapide des résultats venant du MDDELCC. De plus, considérant l'acceptabilité sociale comme un enjeu majeur dans le cadre d'un déploiement harmonieux du développement durable, l'ACIC ne peut que saluer la volonté de transparence et la préoccupation manifeste du Ministère de rehausser les processus de communication et d'information auprès de la population. Cependant, nous nous permettrons d'émettre certaines réserves quant à certaines intentions manifestées dans ce Livre vert. La catégorisation des risques, même si elle représente une belle opportunité d'accélérer les processus, présente un certain risque de disparité régionale tout comme l'augmentation des pouvoirs au ministre.

Notre crainte majeure se veut l'intégration de la lutte aux changements climatiques aux principes de la Loi sur le développement durable. Cette intégration pourrait constituer une barrière importante à l'implantation de nouvelles usines au Québec. Finalement, malgré certaines intentions de concertation et de consultation interministérielle, nous dénotons l'absence du volet économique et du MEIE à la table de concertation afin d'assurer le juste équilibre de la fonction économique.

ANALYSE DÉTAILLÉE DES SEPT (7) ORIENTATIONS DU LIVRE VERT

Nous allons présenter notre analyse détaillée en fonction des sept (7) orientations du Livre vert. Pour chacune des orientations, nous présentons les opportunités (OP) du Livre vert pour notre industrie, donc les éléments représentant une intention et/ou orientation positive, mais également des points de vigilance (PV), éléments sur lesquels nous émettons des réserves quant à leur intégration à la Loi sur la qualité de l'environnement. Nous croyons que cette façon de faire permettra une lecture et une utilisation plus efficiente de ce mémoire et, conséquemment, de la clarté de notre argumentaire.

Orientation 1 : Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation

Contexte et changements suggérés

Le Québec est déterminé à réduire significativement ses émissions de gaz à effet de serre (GES) sans compromettre sa compétitivité et son développement économique. Un initiateur pourrait concevoir son projet, dès sa conception, en faisant de meilleurs choix énergétiques. Il est donc proposé que les impacts des activités, tant sur le bilan de GES du Québec qu'en matière d'adaptation aux changements climatiques, fassent partie des éléments que le gouvernement considérerait comme justifiés pour assujettir de manière ponctuelle un projet à la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE).

Enjeux spécifiques pour notre industrie

Certains de nos membres sont assujettis au SPEDE. Il est plus prévisible de maintenir le règlement actuel que de donner un pouvoir expressément au ministre du MDDELCC dans une perspective de maintenir le volet économique en équilibre dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.

Opportunités (OP) et/ou Points de vigilance (PV) pour l'industrie de la chimie

- PV - Inclusion non souhaitée considérant que le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) et de la réduction des GES est déjà en vigueur pour les entreprises assujetties. Il appartient à l'initiateur d'utiliser la forme d'énergie et la technologie les plus pertinentes face à ses besoins pour minimiser ses émissions. Il est à noter que les émissions de GES de l'industrie de la chimie ne sont pas seulement en lien avec la consommation d'énergie mais également avec la nature du procédé utilisé. Le principe du SPEDE est de laisser le choix aux entreprises.

- PV - Processus qui rendrait encore plus complexe le processus de mise en place de nouveaux projets, processus déjà perçu comme complexe par l'initiateur de projets. De plus, il serait inapproprié de donner un pouvoir discrétionnaire au ministre; pouvoir contribuant à l'imprévisibilité du processus.

- PV - Cette obligation supplémentaire pour les nouveaux projets pourrait potentiellement entraîner une certaine lourdeur et une notion d'imprévisibilité, ce qui ne se veut pas l'objectif de la modernisation des autorisations environnementales.

Orientation 2 : Mieux intégrer les seize (16) principes de la Loi sur le développement durable

Contexte et changements suggérés

L'évaluation environnementale stratégique (ÉES) demeure un moyen de favoriser la prise en compte des principes de développement durable. Bien qu'elle ne constitue pas un processus d'autorisation, l'ÉES peut être considérée comme une étape préalable. Cependant, l'ÉES ne fait pas l'objet d'un encadrement administratif ni d'une procédure administrative. Il est proposé d'intégrer des dispositions législatives pour :

- *Déterminer les conditions d'acceptabilité environnementale, sociale et économique;*
- *Intensifier la prise en compte des principes de développement durable et de la lutte aux changements climatiques;*
- *Définir les critères qui détermineraient les stratégies, les plans et les programmes des ministères et organismes gouvernementaux.*

Le ministère responsable réaliserait l'évaluation environnementale stratégique qu'il souhaiterait implantée dans une région donnée. Un processus de consultation serait prévu dans lequel le BAPE pourrait être appelé à jouer un rôle.

Enjeux spécifiques pour notre industrie

Il existe toujours un risque à ce que l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) modifie le caractère industriel d'une zone donnée. Accorder ce pouvoir au MDDELCC peut représenter un danger pour le maintien de l'équilibre des piliers environnement, économie et acceptabilité sociale des projets. Comme la pression est forte actuellement auprès du gouvernement pour l'acceptabilité sociale par l'ensemble de la population québécoise, il serait inopportun de laisser ce lourd fardeau au ministre.

Opportunités (OP) et/ou Points de vigilance (PV) pour l'industrie de la chimie

PV - Il serait surprenant qu'en donnant un cadre législatif aux évaluations environnementales stratégiques (ÉES), le gouvernement donne systématiquement une importance grandissante au volet économique. Nous suggérons l'utilisation d'un cadre administratif plus souple plutôt qu'un cadre législatif qui demande un certains temps à développer.

PV - Intégrer les principes du développement durable rend plus complexe le processus des certificats d'autorisation, ce qui est contraire à l'objectif de la modernisation du régime. En effet, sous le principe de simplification, cette orientation va à l'encontre des intentions du Livre vert de diminuer le fardeau administratif et, conséquemment, de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Orientation 3 : Accentuer la modulation du régime en fonction du risque environnemental sans réduire les exigences environnementales

Contexte et changements suggérés

Le régime actuel établit deux principales catégories d'autorisations environnementales :

- *Les certificats d'autorisation délivrés par le gouvernement à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE);*
- *Les divers types d'autorisations délivrés par le ministre*

Il est proposé d'accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental du projet (efforts déplacés vers les projets plus à risques). Le régime d'autorisation proposé comporterait quatre catégories d'activités. On peut les décrire sommairement de la façon suivante :

- *Les activités à **risque élevé** : activités complexes ou de grande envergure entraînant des préoccupations sociales et des impacts environnementaux importants et qui, par conséquent, requièrent la mise en œuvre de mesures d'atténuation.*
- *Les activités à **risque modéré** : activités de complexité variable entraînant des impacts environnementaux requérant la mise en œuvre de mesures d'atténuation.*
- *Les activités à **risque faible** : activités dont les impacts sont mineurs sur l'environnement mais qui peuvent nécessiter des mesures d'atténuation.*
- *Les activités à **risque négligeable** : activités simples dont les impacts sur l'environnement ne sont pas significatifs.*

Le niveau de risque ne serait pas évalué projet par projet. En effet, les activités à risque élevé, modéré ou négligeable seraient préalablement identifiées par règlement. Le processus d'adoption des règlements implique obligatoirement une consultation et une adoption par le ministre ou par le gouvernement, selon le cas. Les activités qui ne se retrouveraient pas dans ces trois catégories seraient considérées comme étant à risque modéré. Aussi, des mesures devraient être prévues pour éviter que des projets soient fractionnés dans le but de réduire leur niveau de risque et de bénéficier d'un processus d'autorisation différent.

Enjeux spécifiques pour notre industrie

Quoique des enjeux existent pour l'arrivée de nouvelles industries de produits chimiques, c'est au niveau de la délivrance du traitement des certificats d'autorisation que les enjeux sont les plus importants pour nos membres.

Opportunités (OP) et/ou Points de vigilance (PV) pour l'industrie de la chimie

- OP - Certaines étapes du processus de délivrance de certificats d'autorisation crée des retards inutiles. La résolution du conseil d'administration ainsi que le certificat de conformité ne sont pas pertinents. L'élimination de ces étapes permettrait d'accélérer le processus.
- OP - La simplification du processus de modification au moment de l'augmentation de la capacité d'une installation existante pourrait être limitée à une analyse de risque pour une entreprise détenant un certificat d'autorisation en vigueur. Encore une fois cela permettrait d'accélérer le processus.

- OP - Pour tous les projets, l'ACIC salue l'intention du Ministère de catégoriser l'étendue des analyses en fonction des risques spécifiques des projets. Cette amélioration permettra de concentrer les énergies des ressources du Ministère vers les projets plus complexes au niveau environnemental.
- PV - La catégorisation pourrait être de nature à créer un certain niveau d'ambiguïté. Il ne faudrait pas se retrouver avec plus de projets avec des niveaux de risque plus élevés qu'auparavant. Comment assurer une uniformité de catégorisation ?

Orientation 4 : Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public

Contexte et changements suggérés

Il est proposé d'accroître l'information et favoriser les occasions d'intervenir du public en :

- *créant un nouveau registre public spécifique aux projets visés par la PEEIE pour regrouper l'ensemble de l'information et des documents relatifs à ces projets*
- *offrant au public davantage d'occasions de réagir en amont.*
- *améliorant le BAPE grâce à des modes de consultation alternatifs et d'encadrer la médiation environnementale dans la Loi*
- *prévoyant légalement un processus de médiation par le BAPE, ce qui officialiserait cette pratique à la tenue d'une audience publique*
- *revoyant le mode de sélection et de nomination des membres du BAPE, y compris le président et le vice-président.*

Enjeux spécifiques pour notre industrie

Il n'existe pas d'enjeux spécifiques pour cette orientation car l'ACIC souscrit fortement, par ses principes de Gestion responsable, à une communication régulière avec la communauté.

Opportunités (OP) et/ou Points de vigilance (PV) pour l'industrie de la chimie

- OP - L'introduction des mandats de médiation est une option intéressante pour limiter la longueur du BAPE lorsque les demandes sont limitées et que les enjeux sont facilement réconciliables.
- OP - L'amélioration du processus de sélection des membres du BAPE se veut une intention que nous appuyons. Pour assurer l'équilibre des 3 piliers du développement durable (environnement, économie et acceptabilité sociale), nous croyons que cela permettrait de favoriser le manque de compétences en économie et acceptabilité sociale.
- OP - L'ACIC appuie fortement l'amélioration des processus de communication dans le domaine de l'information et de la consultation du public. Cette approche va amenuiser les oppositions au dossier et favoriser une saine communication par toutes les parties prenantes. Toutefois, pour rendre ce processus efficient, il sera nécessaire de bien le définir.
- OP - L'ACIC supporte également la mise sur pied d'un registre d'évaluation environnementale disponible sur le Web du Ministère. L'accès à l'information devra faire l'objet d'une gestion prudente en ce qui a trait aux secrets industriels des initiateurs de projets.
- PV - La tenue du registre sur le Web et le maintien des secrets industriels, malgré toute la bonne volonté de communication, nous semblent incompatibles.

Orientation 5 : Simplifier les autorisations et les processus d'analyse

Contexte et changements suggérés

Une série de propositions viendraient simplifier les autorisations environnementales et conséquemment les processus d'analyse. Notons de manière plus spécifiques les propositions suivantes :

- Il est proposé de regrouper les autorisations, approbations, permis ou permissions délivrés par le ministre en vertu de la LQE sous une même appellation (des règles communes seraient définies et s'appliqueraient à toutes les autorisations ainsi regroupées);*
- Il est proposé que l'entreprise qui a obtenu une autorisation pour la construction et l'exploitation d'une usine n'ait qu'à demander une modification de cette autorisation lorsqu'elle voudra modifier ses activités (les conditions seront donc inscrites dans un seul document d'autorisation);*
- Il est proposé que la réalisation de projets pilotes pourrait être autorisée et balisée dans le cas d'autorisations ministérielles, notamment par le recours à des conditions touchant la durée de l'autorisation et des suivis exhaustifs. Cela permettrait à l'initiateur du projet d'acquérir des données pour documenter adéquatement les rejets liés à sa nouvelle technologie et, éventuellement, de pouvoir déposer une demande d'autorisation comprenant l'ensemble des renseignements nécessaires.*

Enjeux spécifiques pour notre industrie

Les propositions avancées s'avèrent des enjeux majeurs pour nos membres. Le regroupement des autorisations de toute nature s'avère une amélioration importante. Le volet modification des activités est également majeur sous un même certificat ainsi que l'ouverture à réaliser des projets pilote pour tester de nouvelles technologies.

Opportunités (OP) et/ou Points de vigilance (PV) pour l'industrie de la chimie

OP - L'ACIC considère comme une nette amélioration l'intention du Ministère de simplifier les autorisations et les processus d'analyse. Tous les volets (regroupement des autorisations, modification d'une autorisation et projets pilote) représentent des gains significatifs, autant pour nos compagnies membres que pour le Ministère. Par exemple dans le cadre de l'autorisation environnementale, il est inconcevable que des projets d'améliorations testés à titre de projets pilotes doivent être assujettis à des processus d'autorisation si longs alors que les ressources du Ministère sont informées des succès des tests pilotes. Ces projets pourraient bénéficier d'un processus d'autorisation plus rapide.

Orientation 6 : Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets

Contexte et changements suggérés

De nombreuses propositions sont avancées par le Ministère pour revoir le partage des responsabilités des deux acteurs clés du processus (Ministère et initiateurs du projet); notons les suivantes :

- Le Ministère souhaite responsabiliser davantage les initiateurs de projets quant au respect de ses exigences, tant pour les projets assujettis à la PEEIE que pour les projets nécessitant des autorisations ministérielles.*
- De manière à favoriser la responsabilisation accrue des initiateurs de projets, le Ministère pourrait veiller à rendre davantage accessible l'information permettant de mieux connaître les exigences requises pour les projets.*
- Le Ministère pourrait accompagner de manière plus soutenue les initiateurs de projets.*
- En contrepartie, il est proposé que les initiateurs de projets se conforment d'abord aux conditions prévues dans une autorisation précédente. Si l'initiateur est en situation de manquement important, il devra régulariser la situation dans un délai déterminé. Ultimement, cela pourrait conduire à un refus si les correctifs requis ne sont pas apportés.*
- Il est proposé que, pour toute activité dont la durée est déterminée, la période de validité de l'autorisation soit clairement indiquée dans cette dernière. Cette autorisation pourrait devenir caduque si les travaux n'étaient pas terminés. Le titulaire pourrait toutefois demander une période de prolongation.*
- Finalement, tout titulaire d'une autorisation qui cesserait ses activités aurait l'obligation de laisser les lieux en bon état. Le titulaire aurait la responsabilité d'aviser le Ministère en cas de cessation.*

Enjeux spécifiques pour notre industrie

Cette orientation ne représente pas un enjeu stratégique pour nos compagnies membres. Cette orientation s'avère pertinente pour la mise sur pied de nouveaux projets et l'ACIC supporte l'objectif de clarifier et de mieux accompagner les initiateurs de projets.

Opportunités (OP) et/ou Points de vigilance (PV) pour l'industrie de la chimie

OP - L'ACIC appuie la volonté du Ministère d'accompagner les initiateurs de projets dès le début du projet. Cela va permettre de mieux partager les attentes réciproques et ainsi d'éviter des délais importants tout au long du processus d'autorisation environnementale. Cette démarche d'accompagnement constituerait, aux yeux de l'initiateur du projet, une réelle volonté de contribuer à son projet et, pour le gouvernement, une réelle opportunité de favoriser le développement économique du Québec.

Orientation 7 : Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent

Contexte et changements suggérés

Le Ministère propose de réviser sa grille tarifaire pour mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales. À cet effet, il propose les modifications suivantes :

- *La révision de la grille tarifaire en tenant compte des nouvelles caractéristiques;*
- *L'augmentation du ratio d'autofinancement de certains services afin de mieux internaliser les coûts;*
- *La tarification à l'ouverture d'un dossier d'une demande d'autorisation (tarif distinct)*

Enjeux spécifiques pour notre industrie

Cette orientation ne représente pas un enjeu stratégique pour nos compagnies membres. Cette orientation s'avère particulièrement importante pour la mise sur pied de nouveaux projets et l'ACIC formule des réticences à revoir cette grille tarifaire.

Opportunités (OP) et/ou Points de vigilance (PV) pour l'industrie de la chimie

PV - L'ACIC formule des réticences à augmenter sa grille tarifaire à moins que la qualité de la prestation des services, l'accompagnement et les délais s'améliorent de manière significative. Le rôle du gouvernement du Québec est également de favoriser le développement économique et l'arrivée de projets industriels se veut un atout majeur pour générer des retombées économiques.

PV - L'ACIC rappelle au Ministère que la compétition est féroce entre les différentes juridictions provinciales au Canada et nord-américaines pour attirer de nouveaux projets d'investissement majeurs. Toute augmentation de la grille tarifaire pourrait contribuer à freiner la compétitivité du Québec.

Encore une fois, l'Association canadienne de l'industrie de la chimie salue l'initiative du gouvernement de moderniser le régime d'autorisation et réitère son ouverture à participer aux activités de consultation menant au projet de Loi sur la qualité de l'environnement.