



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

CTE - 013M
C.P. – Moderniser le
régime d'autorisation
environnementale



Consultations particulières et auditions publiques sur le livre vert intitulé *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*

Position de la Fédération des chambres de commerce du Québec

Présentée à la commission des transports et de
l'environnement

3 septembre 2015

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (ci-après la FCCQ ou la Fédération) est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Plus important réseau 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.

Le 25 février 2015, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques annonçait qu'il allait déposer un livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement (ci-après la LQE). Le livre vert a été déposé le 11 juin 2015 et fait l'objet de la présente consultation de la commission des transports et de l'environnement (ci-après la commission).

Afin de contribuer au bon déroulement des travaux de la commission, la Fédération a pris connaissance du livre vert et souhaite faire part de ses commentaires et de ses recommandations. La FCCQ se base donc sur ces informations disponibles et présente son mémoire qui porte principalement sur les éléments suivants :

- Le rappel de la position de la FCCQ relative au développement durable ainsi que les principes qui devraient être incontournables pour la révision du régime d'autorisation;
- Les avantages et les coûts d'une réglementation environnementale et les impacts sur les entreprises;
- L'analyse des sept orientations du livre vert.

1. Rappel de la position de la FCCQ relative au développement durable et principes incontournables pour la révision du régime

Pour bien soutenir ses prises de position publiques, la FCCQ a créé 19 comités multisectoriels formés de représentants d'entreprises et de chambres de commerce portant notamment sur le développement durable, sur le développement nordique et sur les mines. Le principal objectif de ces comités est d'appuyer la Fédération dans son rôle de promoteur du développement économique durable au Québec. La Fédération est donc en mesure de comprendre les défis qu'entraîne la modernisation du régime d'autorisation environnementale et de se prononcer sur l'équilibre des trois volets liés au développement durable dans la modernisation, en particulier le volet économique.

La FCCQ tient à souligner qu'elle applaudit la volonté du ministre de rendre le régime d'autorisation environnementale plus clair, prévisible et efficace tout en réduisant les délais d'autorisation. Cette modernisation est demandée par la Fédération depuis fort longtemps, mais c'est plutôt son application qui doit être ici examinée.

Par exemple, si l'idée de moduler le régime d'autorisation en fonction du risque environnemental semble bonne a priori, est-ce que le nouveau régime sera plus lourd à porter pour les projets à risque modéré ou élevé qu'il ne l'est actuellement? Aussi, pourquoi tient-on à donner des pouvoirs discrétionnaires au ministre et au gouvernement lors de l'approbation de projets? Et doit-on considérer l'impact localement, ou plutôt globalement des émissions de gaz à effet de serre d'un projet? La volonté de mieux intégrer les 16 principes du développement durable lors de la modernisation du régime inquiète aussi la FCCQ, puisque seulement trois des 16 principes sont à incidence économique. La FCCQ tient à rappeler qu'il est primordial d'avoir un équilibre entre les trois volets du développement durable, le volet économique étant trop souvent exclu du débat public lorsqu'il est question de développement durable. La Fédération s'attend donc à des réponses, notamment sur ces aspects.

Pour parvenir à une modernisation efficace, la FCCQ recommande que le nouveau régime :

- soit clair, prévisible, efficace et uniforme et résistant aux aléas politiques;
- réserve une plus grande part à la dimension économique dans l'application des principes du développement durable;
- garantisse l'accès à des données crédibles, qui reposent sur des faits et qui ne tiennent pas compte des positions idéologiques et minoritaires;
- diminue le nombre important d'interlocuteurs que les promoteurs doivent contacter au sein des divers ministères et organismes, grâce à un guichet réglementaire unique dans le cas de projets à risque modéré ou élevé.

2. Avantages et coûts d'une réglementation environnementale et leur impact sur les entreprises

Un des buts de la réglementation environnementale est d'obtenir des bénéfices sociaux par la réduction des dommages environnementaux, limitant ainsi les effets négatifs sur la société. En adoptant une réglementation environnementale, le gouvernement essaie de trouver un juste équilibre entre les coûts de celle-ci et les avantages pour la société, ces derniers devant évidemment être supérieurs aux coûts.

Mais qu'en est-il des coûts et des avantages du régime d'autorisation environnementale actuel et de celui qui est envisagé? La Fédération aimerait bien connaître cette réponse. La FCCQ milite depuis plusieurs années pour la modernisation de ce régime vieux de 43 ans, qui occasionne des frais de plus en plus importants aux entreprises du Québec. Ce n'est pas que les entreprises ne veulent pas de réglementation, mais elles souhaitent que celle-ci soit claire, prévisible, efficace et uniforme et qu'elle résiste aux aléas politiques.

À titre d'exemple, il est survenu par le passé qu'un projet soit accepté dans une direction régionale et qu'un autre projet pratiquement identique, issu du même promoteur, soit rejeté par une autre direction régionale ou encore qu'on demande un certificat d'autorisation pour l'exploitation d'une cale sèche à une entreprise alors que les entreprises concurrentes ne se sont jamais fait demander un tel certificat. L'épisode de la directive sur la compensation de perte de milieux humides revient aussi nous hanter, où la compensation de la superficie affectée pouvait aller du simple au quadruple, selon la personne qui analysait le dossier. Finalement, rappelons le triste épisode de la réforme de la Loi sur les mines, où cette industrie a dû composer avec trois projets de loi différents en cinq ans, amenés par deux gouvernements distincts, occasionnant ainsi beaucoup d'incertitudes pour les investisseurs et les promoteurs et privant le Québec de la création d'une richesse servant à soutenir nos programmes sociaux. Tous ces exemples démontrent qu'il existe des coûts directs et indirects liés à la réglementation environnementale et qu'il convient de les chiffrer.

À cet égard, le président Clinton a fait adopter une loi en 1993 obligeant la tenue et la divulgation publique d'une étude avantages-coûts de toute réglementation fédérale dont les impacts sont significatifs sur les entreprises. Cette limite a été fixée à 100 M \$ US et elle est pleinement en vigueur depuis 1997, afin de permettre aux décideurs de prendre des décisions éclairées en matière de nouvelle réglementation environnementale. Ainsi, chaque année, le bureau de la gestion et du budget (the Office of Management and Budget ou OMB) dépose au congrès un rapport sur les coûts et les bénéfices de la réglementation fédérale, dont la réglementation environnementale.

Malheureusement, il n'y a pas d'équivalent au Québec, et ce malgré :

- le Plan d'action 2012-2015 de simplification réglementaire et administrative du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques (MDDELCC), qui contient les objectifs du rapport Audet;
- la politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif (décret 32-2014)¹, où toute décision gouvernementale doit faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire formelle, en quantifiant les coûts de la solution projetée pour les entreprises et démontrer qu'ils ont été réduits au strict nécessaire ainsi que les avantages d'un tel choix, lorsque la chose est possible. À défaut, une analyse qualitative des avantages doit être effectuée. De plus, l'effet anticipé sur l'emploi doit être déterminé;
- le rapport Audet², issu du Groupe de travail sur la simplification réglementaire et administrative, où il était notamment recommandé de :
 - réduire de 20 % le coût des formalités administratives pour les entreprises d'ici 2015;
 - mieux réglementer;
 - faciliter la conformité des entreprises aux exigences environnementales.

Le gouvernement a annoncé à maintes reprises qu'il serait dorénavant plus transparent. La Fédération aimerait donc pouvoir consulter l'étude que le gouvernement devrait normalement avoir en mains, avant que ce dernier détermine les nouvelles règles auxquelles les entreprises seront soumises. Une mise à jour des chiffres, et ce de la façon la plus exacte possible, devrait présenter un grand avantage pour tout le monde, en commençant par le gouvernement lui-même, qui pourrait se servir de cet outil pour l'aider à bien orienter sa décision, surtout avant le dépôt d'un projet de loi visant à la modernisation du régime.

Selon la politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, les ministères et organismes doivent publier et rendre accessibles sur leur site Internet les analyses d'impact réglementaire de toute réforme, et ce, au moment de la publication des projets de loi, de règlement, d'orientation, de politique ou de plan d'action. En date d'aujourd'hui, le site Internet du MDDELCC ne contient aucune étude avantages-coûts liée à la modernisation du régime³.

Même si à notre connaissance, il n'y a pas à ce jour d'étude québécoise portant sur les avantages-coûts de la réglementation environnementale sur les entreprises, la Fédération a recensé quelques analyses traitant des coûts de la réglementation pour ces dernières, dont la réglementation environnementale :

¹ http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_pol_gouv_ara2014.pdf

² http://www.economie.gouv.qc.ca/fr/ministere/salle-de-presse/communiqués-de-presse/communiqué-de-presse/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=6472&cHash=a962e6517fc7747e1c059439723676e5

³ http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/publications/rech_type_doc.asp?methode=thematique&categorie=3#Études économiques

- celles du CIRANO (2001)⁴, constituant une revue de la littérature axée sur les coûts de la réglementation de par le monde, dont la réglementation environnementale;
- celle de Ambec et Barla (2001)⁵, sur la vérification empirique de l'hypothèse de Porter, soit la relation existant entre la productivité des entreprises et la réglementation environnementale;
- celle de Statistique Canada (2010)⁶, portant sur les dépenses au chapitre de la protection de l'environnement selon le type d'activité et de province ou territoire.

L'étude du CIRANO mentionne qu'en date de 2001, aucune analyse sur les coûts de la réglementation n'avait été consacrée à la situation spécifique du Québec. La synthèse des résultats des principales études calculant les coûts de la réglementation environnementale en pourcentage du produit intérieur brut (% du PIB) était de :

- 1,14 % à 1,56 % selon l'étude de Hahn et Hird (1991). Selon le CIRANO, celle-ci est la première à proprement estimer l'ensemble des coûts directs associés à la réglementation environnementale aux États-Unis;
- 1,77 % selon l'étude de l'OMB (1997), qui utilise une méthodologie similaire à celle de Hahn et Hird;
- 0,6 % selon une étude de l'OCDE (2000), qui a publié les résultats d'une enquête internationale sur le fardeau administratif et réglementaire imposé aux entreprises dans divers pays membres (Australie, Autriche, Belgique, Finlande, Islande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne et Suède). L'OCDE ne prend toutefois pas en considération les coûts indirects de la réglementation, mais seulement des estimations des coûts de préparation des documents fiscaux ainsi que des frais de contrôle et de mise en conformité avec la réglementation environnementale et la législation du travail, et non la réglementation complète.

En appliquant ces taux au PIB réel québécois de 331,23 G \$ en 2013, on pourrait approximer les coûts de la réglementation environnementale au Québec entre 1,99 G \$ et 5,86 G \$. Ces résultats sont supérieurs à ceux de Statistique Canada, mais demeurent quand même du même ordre. En effet, les réponses des entreprises interrogées sur leurs dépenses au chapitre de la protection de l'environnement au Québec en 2010, en immobilisation et en exploitation, ont permis d'estimer à 1,16 G \$ le montant investi à cet égard dans la province.

Or, selon les auteurs de l'étude du CIRANO, il faut être prudent avec les résultats des analyses basées sur des enquêtes puisque, comme l'étude de l'OCDE le démontre, une

⁴ <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2001s-55.pdf>

⁵ <http://www.ecn.ulaval.ca/w3/recherche/cahiers/2001/0107.pdf>

⁶ <http://www.statcan.gc.ca/pub/16f0006x/2012001/t088-fra.htm>

partie non négligeable des répondants n'avait qu'une vision partielle de l'impact que la réglementation avait sur leurs activités.

Certains partisans de la réglementation environnementale sévère s'appuient sur la théorie de Porter, selon laquelle une réglementation environnementale stricte, mais bien pensée peut engendrer non seulement des bienfaits sociaux par réduction des dommages environnementaux, mais également des bénéfices privés pour les entreprises qui y sont soumises. Selon Porter, les entreprises réglementées auraient tendance à réviser davantage leur mode de production, par un effet d'innovation, ce qui les rendrait plus productives. Cette théorie remet donc en question l'enseignement économique classique affirmant que la réglementation est un frein à la croissance des entreprises et qu'il y aurait plutôt une corrélation positive entre productivité et réglementation. L'étude de Ambec et Barla se penchait justement sur la vérification empirique de la théorie de Porter.

Cependant, les résultats de cette analyse semblent invalider l'hypothèse de Porter, démontrant un lien plutôt négatif entre le taux de croissance de la productivité et la réglementation environnementale. Même en utilisant des mesures de productivité corrigées pour tenir compte des extrants indésirables comme la pollution, il semble que le lien reste négatif. Ces résultats ont été confirmés par le professeur Paul Lanoie lors d'une présentation de ses travaux en 2011 dans le cadre du congrès de l'Association des économistes québécois. Selon lui, l'effet contemporain de la réglementation environnementale sur la productivité est négatif, ses conclusions appuyant ce que l'on trouve dans le reste de la littérature. Toutefois, l'effet à long terme serait plus positif et marqué pour les secteurs étant davantage exposés à une compétition internationale.

Comme la Fédération l'a dit lors de l'adoption par le gouvernement du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE), la FCCQ n'est pas contre la réglementation environnementale. Toutefois, la réglementation doit être conçue afin que la compétitivité des entreprises du Québec ne soit pas compromise. Il ne faut pas que les contraintes administratives, légales et réglementaires deviennent telles que les entreprises fuient le Québec. Il doit y avoir un juste milieu entre croissance économique, innovation et protection de l'environnement.

Pour y parvenir, le gouvernement doit être en mesure de chiffrer tous les coûts et tous les avantages de sa politique de modernisation. Puisqu'on peut raisonnablement affirmer que l'impact de la réglementation environnementale sur les entreprises québécoises est à l'heure actuelle de plusieurs milliards de dollars, il est crucial selon la Fédération que l'on puisse évaluer si les avantages de la politique de modernisation du régime d'autorisation environnementale sont supérieurs aux coûts de ce qu'il est envisagé de faire.

La FCCQ recommande donc au gouvernement de :

- publier (ou de faire réaliser) dans les plus brefs délais une étude avantages-coûts complète et que celle-ci soit disponible avant le dépôt d'un projet de loi pour la modernisation du régime.

3. Analyse des sept orientations du livre vert

La Fédération s'est penchée sur les sept orientations du livre vert afin d'émettre des recommandations spécifiques, en ajout aux grands principes précédemment évoqués.

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

Le gouvernement propose de concevoir des outils afin de renforcer la capacité de prise en compte des risques climatiques dans l'ensemble des processus d'autorisation. Selon le gouvernement, les processus d'analyse actuels ne considéreraient pas suffisamment les risques et les impacts des projets sur les changements climatiques et les risques et impacts que pourraient avoir les changements climatiques sur la réalisation d'un projet.

La Fédération se questionne sur le contenu éventuel de ces « outils ». Entre autres, la FCCQ se demande si ceux-ci offriront un cadre d'analyse local ou global de prise en compte des risques climatiques. À titre d'exemple, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a récemment émis un avis favorable sur le projet de construction d'une installation de liquéfaction de gaz naturel à Bécancour. Or, ses opposants affirmaient que le projet allait alourdir le bilan local et régional de gaz à effet de serre (GES). Toutefois, le projet avait notamment pour objectif d'alimenter en gaz naturel liquéfié des usines de la Côte-Nord qui utilisent du mazout lourd, ce qui permettrait de diminuer considérablement les émissions de GES au Québec et sur la planète.

Le gouvernement souhaite également assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE), dans certains cas (notre souligné), les activités qui comportent des enjeux importants concernant les changements climatiques. La Fédération s'inquiète ici d'un possible droit discrétionnaire du ministre qui pourrait potentiellement entraîner des abus et créerait de l'incertitude et une absence de prévisibilité dans le processus, ce qui va bien sûr directement à l'encontre de ce qui est visé par l'effort actuel de modernisation. De quels cas parle-t-on exactement ici? Le livre vert donne peu de détails à ce sujet, outre le fait que le ministre ne dispose pas du pouvoir d'exiger que les projets soient développés de façon à tenir compte des émissions de GES ou à les réduire.

Or, le SPEDE est conçu de façon à ce que le promoteur achète des droits d'émission s'il émet annuellement plus de 25 000 tonnes de CO₂ équivalent. Ce sera son choix d'utiliser la forme d'énergie et la technologie qui sont les plus appropriées pour ses besoins. Il a intérêt de toute façon à minimiser ses émissions de GES. En mettant le SPEDE en place, le gouvernement a décidé de laisser le choix aux entreprises. Selon la Fédération, le ministre n'a donc pas à revoir ce principe et à imposer des choix technologiques ou énergétiques aux entreprises, qui paieront déjà 3,3 G \$ au SPEDE d'ici 2020. Ce pouvoir discrétionnaire potentiel est donc jugé inquiétant par la FCCQ.

À titre d'exemple de dommages importants que peut entraîner un pouvoir discrétionnaire, rappelons-nous le cas récent de Strateco. L'entreprise avait obtenu tous les permis requis pour son projet, qui a finalement été arrêté par le gouvernement pour motif d'absence d'acceptabilité sociale, alors que ce concept n'est toujours pas défini dans les lois et règlements du Québec et que le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles est justement en consultation afin de doter le Québec d'un cadre plus rigoureux sur cette question. C'est ce genre de pouvoir arbitraire qu'il faut absolument se garder de confier à une seule personne, pour éviter de mettre des entreprises en faillite et pour que l'ensemble des contribuables québécois n'ait pas à émettre des chèques à titre de dommages et intérêts pour chaque projet arrêté de façon discrétionnaire.

Concernant l'orientation 1, la Fédération recommande au gouvernement de :

- ne pas considérer les changements climatiques dans les processus de délivrance des autorisations, puisqu'ils le sont déjà dans la mise en oeuvre du SPEDE et dans la déclaration obligatoire des GES;
- ne pas donner de pouvoir discrétionnaire au ministre lui permettant d'exiger que les projets soient développés de façon à tenir compte des émissions de GES ou à les réduire.

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

Selon la FCCQ, il n'est pas souhaitable d'encadrer de façon législative les évaluations environnementales stratégiques (ÉES), puisqu'un changement législatif est un processus lourd s'échelonnant au moins sur une année complète. Le gouvernement devrait plutôt privilégier une politique qui établirait certes un cadre administratif, mais sans portée légale, ce qui donnerait plus de flexibilité à la réglementation. Les ÉES sont déjà longues et coûteuses et le gouvernement gagnerait à identifier quels types de projets ou d'industries pourraient être visés à l'avenir par une ÉES afin de donner une certitude réglementaire aux industries concernées.

Il est surprenant de lire dans le livre vert qu'en encadrant législativement les ÉES, le gouvernement serait davantage en mesure de tenir compte des considérations environnementales lors de l'élaboration de stratégies, de plans et de programmes, une étape généralement dominée par des considérations économiques et sociales (notre souligné). À la lumière de cette affirmation, la Fédération se questionne à savoir si le but recherché ici n'est pas de donner systématiquement une importance moindre au volet économique alors que le développement durable devrait plutôt rechercher un équilibre entre le développement économique, l'environnement et l'acceptabilité sociale.

Actuellement, sur les 16 principes de développement durable associés à la loi du même nom, seulement trois intègrent directement le volet économique, soit ceux portant sur l'efficacité économique, la notion de pollueur-payeur et l'internalisation des coûts environnementaux. Tous les autres principes ne concernent pas ce volet. La FCCQ perçoit donc un déséquilibre à l'encontre du développement économique dans le fait que seulement trois des 16 principes du développement durable que le gouvernement souhaite mieux intégrer traitent de cet aspect. Selon la Fédération, l'application des principes de développement durable doit demeurer au niveau des politiques et stratégies gouvernementales.

Le livre vert mentionne également que l'organisme (ou le ministère responsable) réaliserait l'ÉES de la stratégie, du plan ou du programme qu'il souhaiterait implanter dans un secteur visé ou dans une région donnée. Un processus de consultation serait également prévu, dans lequel le BAPE pourrait être appelé à jouer un rôle. Selon la Fédération, les ministères n'ayant pas de vocation économique ainsi que le BAPE ne sont pas suffisamment outillés pour documenter les questions économiques liées aux projets de développement. En effet, au BAPE, seulement trois employés sur une cinquantaine ont une formation en économie et cette inquiétude face à la compétence des personnes-ressources concerne tout autant les ministères responsables visés n'ayant pas de vocation économique. La FCCQ croit plutôt qu'il faudrait rapatrier au plus haut niveau décisionnel la responsabilité du développement durable et impliquer davantage les ministères à vocation économique.

Concernant l'orientation 2, la Fédération recommande au gouvernement de :

- privilégier une politique qui établirait un cadre administratif, mais sans portée légale pour l'ÉES, ce qui assurerait une flexibilité à la réglementation;
- identifier les types de projets ou d'industries qui pourraient être visés à l'avenir par une ÉES, afin de donner une certitude réglementaire aux industries concernées;
- revoir la portée des principes de développement durable afin d'orienter convenablement les ministères et organismes dans leurs décisions concernant le développement de projets, afin qu'il n'y ait pas de discrimination négative envers le volet économique;
- rapatrier au plus haut niveau décisionnel la responsabilité du développement durable et impliquer davantage les ministères à vocation économique;
- renforcer la gouvernance en développement durable dans l'administration publique, particulièrement en regard du volet économique;
- renforcer les compétences et la capacité en économie des personnes qui seront responsables du processus d'autorisation environnementale.

Orientation 3 : Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales

Sur le principe, la Fédération est en accord avec cette orientation. Comme nous l'avons dit plus tôt, c'est la question de l'application de ce principe qui doit être examinée.

Le livre vert mentionne que le niveau de risque ne serait pas évalué projet par projet, mais que les activités à risque élevé, faible ou négligeable seraient préalablement identifiées par règlement. Cinq critères sont retenus pour déterminer les listes d'activités assujetties aux catégories de risques. Également, il est mentionné que les mesures de vérification et de contrôle continueraient d'être appliquées par le MDDELCC. À ce stade-ci, la FCCQ se demande si le régime d'autorisation sera plus lourd administrativement que le processus actuel pour les projets qui seront classés comme présentant un risque environnemental potentiellement modéré ou élevé. Si oui, cela irait bien évidemment à l'encontre du but recherché par l'initiative de modernisation du régime. Il faut donc que le MDDELCC fasse des analyses comparatives en reprenant les données de projets passés et que ces projets soient soumis au filtre du nouveau processus afin de vérifier si ce dernier entraîne une lourdeur administrative supplémentaire pour les projets à risque modéré ou élevé.

Il est aussi proposé dans le livre vert que la Loi attribue au gouvernement le pouvoir d'assujettir à la PEEIE, de manière exceptionnelle, un projet qui n'apparaît pas dans la liste d'activités assujetties aux catégories de risque prévues, s'il l'estime justifié, selon certains critères définis par la Loi. Encore une fois, la FCCQ s'oppose au fait de donner au gouvernement un pouvoir discrétionnaire, ce qui créerait de l'incertitude pour les entreprises.

Finalement, la Fédération ne croit pas qu'il serait adéquat d'alléger le processus d'autorisation pour des travaux à caractère public ou pour les instances municipales. Dans la gestion des matières résiduelles, certaines municipalités et régies inter-municipales sont en compétition avec des entreprises privées pour la fourniture de services (compostage, élimination) et pourraient donc obtenir plus facilement une autorisation qu'une entreprise du secteur privé, ce qui créerait une concurrence déloyale.

Concernant l'orientation 3, la Fédération recommande au gouvernement de :

- valider avec des analyses comparatives utilisant des projets passés si le nouveau processus comporte plus de lourdeur administrative que l'ancien pour les projets à risque modéré ou élevé;
- ne pas donner de pouvoir discrétionnaire au gouvernement lui permettant d'assujettir à la PEEIE, de manière exceptionnelle, un projet qui n'apparaît pas dans la liste d'activités assujetties;
- ne pas alléger le processus d'autorisation pour des travaux à caractère public ou pour les instances municipales.

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

La FCCQ trouve que les mandats de médiation sont une excellente avenue afin d'éviter le long processus d'audience publique du BAPE lorsqu'il y a peu de demandeurs pour une audience et que les enjeux soulevés sont circonscrits. De plus, actuellement, les règles encadrant la tenue d'une audience publique sont toujours les mêmes, peu importe la nature, l'ampleur et les enjeux du projet assujetti à la PEEIE.

Selon la Fédération, en plus des mandats de médiation, d'autres avenues pourraient être envisagées afin de moderniser le processus de consultation publique. Certaines personnes viennent défendre des positions que l'on peut qualifier, à l'instar du livre vert, de « frivoles », et la notion de frivolité est vaste et son application aurait effectivement besoin d'être précisée. La FCCQ croit qu'il est primordial de trouver le moyen pour que des informations neutres et objectives cheminent dans le débat public. La population et le gouvernement doivent avoir accès à des données crédibles, qui reposent sur des faits et qui ne tiennent pas compte des positions idéologiques et minoritaires.

Pour atténuer ce problème, il pourrait être possible d'adopter une procédure de participation publique qui ressemble davantage à celle employée par la Régie de l'énergie, afin d'avoir le recul nécessaire sur la notion d'acceptabilité sociale avant de se prononcer sur un projet. En effet, le BAPE, dans sa formule actuelle de consultation publique, permet à quiconque de prononcer des affirmations qui peuvent, dans le pire des cas, ne pas être vraies. La seule façon d'empêcher cela est de demander, en fin de journée d'audience, un moment pour corriger des affirmations non véridiques rapportées plus tôt dans la journée. Or, personne n'a le mandat de vérifier les faits et de les corriger au besoin. Des intervenants, comme la FCCQ, n'ont pas les moyens de suivre sur une base journalière et en continu toutes les audiences pour corriger au besoin ce qui s'y dit.

La Régie de l'énergie prévoit un autre type de système. Dans un dossier, on peut déposer des « observations », pour lesquelles il n'y aura pas de contre-interrogatoire. Ainsi, toute personne intéressée qui ne désire pas obtenir le statut d'intervenant, mais qui veut soumettre des commentaires écrits relatifs à une question examinée par la Régie, peut les déposer. Cette façon de faire ressemble beaucoup à celle employée au BAPE. On peut aussi présenter une demande pour obtenir le statut d'intervenant afin de déposer une « preuve ». Le processus est donc de type quasi judiciaire et une demande de renseignements peut être adressée à un participant sur les documents qu'il a déposés. Le participant peut donc être interrogé sur sa preuve. Le processus est donc plus rigoureux puisque la qualité et la véracité des informations qui y sont présentées doivent être plus consistantes.

Finalement, concernant le processus de sélection des membres du BAPE, la FCCQ croit que les principaux critères à retenir devraient avantager les personnes ayant des compétences particulières en économie et en acceptabilité sociale. En effet, lors de l'élargissement du mandat du BAPE pour couvrir les trois volets du développement durable que sont l'économie, l'acceptabilité sociale et l'environnement, l'embauche d'experts en économie et en acceptabilité sociale n'a pas été faite de façon à établir un équilibre entre ces trois volets. Cela devrait être corrigé avec des critères d'embauche poussant en ce sens et par l'établissement d'un comité indépendant pour la nomination des membres.

Concernant l'orientation 4, la Fédération recommande au gouvernement :

- d'aller de l'avant avec des mandats de médiation au BAPE;
- d'établir une procédure de participation publique qui ressemble davantage à celle de la Régie de l'énergie;
- d'adopter des critères prépondérants qui devraient avantager des personnes ayant des compétences particulières en économie et en acceptabilité sociale dans le processus de sélection des membres du BAPE et de confier la nomination des membres à un comité indépendant.

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

Selon la FCCQ, les délais administratifs actuellement imposés sont prohibitifs. Conformément à la déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens, l'engagement du MDDELCC est d'émettre une réponse officielle dans les 75 jours suivant la réception de la demande de certificat d'autorisation ou d'autorisation. Ce n'est pas ce qui se produit dans les faits. Il arrive fréquemment que le compteur du nombre maximal de 75 jours prévus pour répondre à un promoteur reparte à zéro chaque fois qu'une information supplémentaire est ajoutée au dossier, au lieu que le nombre total de jours soit respecté pour le projet en entier. Le temps moyen requis pour l'obtention d'une autorisation avoisine maintenant les 200 jours.

Une façon efficace d'amoindrir ces délais serait de créer un guichet réglementaire unique pour les promoteurs de grands projets. Un des irritants majeurs pour les promoteurs de développement des ressources naturelles au Québec est le nombre important d'interlocuteurs avec qui ils doivent entrer en contact au sein des divers ministères et organismes. À titre d'exemple, et contrairement à cet état de fait, 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 Commission gère les diverses demandes d'autorisation pour l'exploration ou l'exploitation gazière. Cet organisme gouvernemental, indépendant des ministères sectoriels, a pour mandat de concilier les considérations environnementales,

économiques et sociales. Grâce à sa transparence, l'existence de cette structure gouvernementale interne assure une très grande prévisibilité au processus décisionnel.

Ce modèle de réglementation est conçu pour fournir la procédure simplifiée d'un guichet unique. La responsabilité réglementaire est déléguée à la Commission par diverses lois ayant un impact sur le développement des ressources naturelles, telles 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 comme responsabilité d'équilibrer les considérations environnementales, économiques et sociales.

Au Québec, il existe également des différences d'application de la réglementation selon les directions régionales, ce que l'effort actuel de modernisation devrait s'attarder à régler.

Finalement, la FCCQ ne croit pas que doter le ministre d'un pouvoir exceptionnel de réviser une autorisation après 10 ans soit une avenue prometteuse pour assurer une meilleure protection de l'environnement, car cela créerait trop d'incertitude chez les promoteurs et les investisseurs.

Concernant l'orientation 5, la FCCQ recommande au gouvernement :

- de créer un guichet réglementaire unique dans le cas de projets majeurs, afin de diminuer le nombre important d'interlocuteurs que les promoteurs doivent contacter au sein des divers ministères et organismes;
- d'uniformiser le régime d'autorisation dans les différentes directions régionales par des directives claires, prévisibles et efficaces;
- de ne pas doter le ministre d'un pouvoir exceptionnel de réviser une autorisation après 10 ans.

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

Le MDDELCC dit souhaiter responsabiliser davantage les initiateurs de projets quant au respect de ses exigences, et ce, tant pour les projets assujettis à la PEEIE que pour ceux nécessitant des autorisations ministérielles, car il manquerait fréquemment des documents légalement exigés.

Selon la FCCQ, au lieu de se contenter du rôle de policier, les ministères devraient plutôt jouer celui d'accompagnateur auprès des promoteurs afin que ces derniers sachent exactement ce qu'ils doivent faire pour se conformer dès le début d'un projet. Le gouvernement a abandonné peu à peu son rôle d'accompagnateur au cours des dernières années, laissant les promoteurs à eux-mêmes. Au contraire, la Fédération est d'avis que le

gouvernement a une responsabilité d'accompagnement des projets par la mise en place d'un processus ordonné. Cet accompagnement devrait se faire à toutes les étapes du cycle de vie du projet.

En sa qualité de « chef d'orchestre », le gouvernement doit établir la hiérarchie des projets faisant l'objet de débats en tenant compte des besoins énergétiques et économiques de la province. Il doit défendre les intérêts supérieurs du Québec, dont celui du développement économique. Ainsi, le gouvernement ne doit être rien de moins que l'organisme central à partir duquel les décisions se prennent.

Cela favorisera l'acceptabilité sociale des projets, car la population sera rassurée de voir le gouvernement impliqué auprès des promoteurs, constatant qu'il met tout en œuvre pour bien les encadrer.

Devant le constat de lourdeur du processus d'autorisation actuel, et afin d'alléger et clarifier le traitement des demandes en vue d'augmenter l'efficacité du ministère, la Fédération propose la création d'un processus de type « check list ». Celui-ci devrait être connu du promoteur avant le début de ses activités, ce qui permettrait de mieux l'accompagner en clarifiant les exigences auxquelles il doit se conformer.

Aussi, la FCCQ croit qu'un calendrier « type » permettrait au promoteur de bien saisir l'ampleur de l'aventure dans laquelle il s'embarque. Ce serait également un moyen de rassurer ses institutions prêteuses et ses investisseurs. Pour les projets industriels, le délai légal de traitement imparti au MDDELCC est de 15 mois à partir du dépôt d'un avis de projet. Dans les faits, ce délai est actuellement de 20 mois, même s'il a baissé du tiers depuis 1995. Selon la FCCQ, il serait grand temps que le MDDELCC respecte le cadre légal qui lui a été octroyé et qu'il balise encore mieux le processus d'analyse, étant donné que certains fonctionnaires s'écartent de la directive ministérielle et demandent des études additionnelles coûteuses et injustifiées qui retardent le processus.

Concernant l'orientation 6, la FCCQ recommande au gouvernement de :

- reprendre son rôle d'accompagnateur auprès des promoteurs;
- prévoir un processus de type « check list »;
- rendre disponible un calendrier « type » et le respecter.

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

Dans le contexte de réduction des dépenses gouvernementales, la FCCQ comprend très bien que le gouvernement cherche à épargner de l'argent en transférant une partie de ses dépenses. Mais cela soulève les questions suivantes : combien et pourquoi?

Il est mentionné dans le livre vert qu'à l'heure actuelle, les tarifs imposés aux promoteurs permettent de récupérer environ 45 % des coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation. Le gouvernement se demande pourquoi il devrait continuer d'assumer l'autre portion de ces frais et non pas les initiateurs de projets, et dans l'éventualité où il doive continuer à absorber ces frais, quelle devrait être la part assumée par l'État.

Concernant la répartition des coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation, la FCCQ croit qu'elle devrait notamment se baser sur les bénéfices découlant du projet faisant l'objet d'une demande d'autorisation. En effet, un projet ne fait pas qu'engendrer des coûts pour le gouvernement, il lui rapporte aussi beaucoup de bénéfices.

Il y a les retombées économiques liées aux emplois directs, indirects et induits, qui permettent à l'État québécois de ne pas avoir à soutenir financièrement les populations bénéficiant des retombées des projets. Aussi, les revenus de fiscalité (impôts des particuliers et des entreprises, ainsi que la TVQ) et de parafiscalité (Régie des rentes du Québec, Fonds des services de santé, Commission de la santé et de la sécurité au travail et Régime québécois d'assurance parentale) profitent au gouvernement du Québec.

Selon la Fédération, ses membres n'auraient probablement aucune objection à voir leur part haussée, dans la mesure où l'augmentation des services reçus correspond à cette dernière et que le ministère inculque une approche client efficace au sein de son organisation. En effet, il peut être beaucoup moins coûteux pour un promoteur de payer davantage pour faire examiner son projet que d'avoir à couvrir des frais occasionnés par un retard qui s'éternise si le service est trop lent.

Le gouvernement devrait également garder en mémoire que l'environnement est un bien public dans la plus pure acception du terme et que son rôle est de le protéger. Il est donc normal qu'il assume une partie des coûts liés à ses obligations. Il faut également considérer qu'une partie du salaire des fonctionnaires attirés au traitement des demandes d'autorisation n'a pas à être assumée par les entreprises, par exemple les coûts de formation, les congés de maladie, les vacances ainsi que la veille et le balisage que ces employés font dans le cadre de leur travail.

Concernant l'orientation 7, la FCCQ recommande au gouvernement de :

- considérer non seulement les coûts, mais aussi les bénéfices, soit les retombées économiques, les revenus de fiscalité ainsi que les revenus de parafiscalité, que lui procurent les projets dans sa réflexion portant sur la répartition des coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation;
- augmenter les services si la part assumée par les entreprises augmente pour couvrir les coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation.

Conclusion et recommandations

Pour la Fédération, certains principes sont incontournables et ne devraient surtout pas être négligés par le gouvernement lors de la révision du régime d'autorisation. Pour parvenir à une modernisation efficace, la FCCQ recommande que le nouveau régime :

- soit clair, prévisible, efficace et uniforme et résistant aux aléas politiques;
- réserve une plus grande part à la dimension économique dans l'application des principes du développement durable;
- garantisse l'accès à des données crédibles, qui reposent sur des faits et qui ne tiennent pas compte des positions idéologiques et minoritaires;
- diminue le nombre important d'interlocuteurs que les promoteurs doivent contacter au sein des divers ministères et organismes, grâce à un guichet réglementaire unique dans le cas de projets à risque modéré ou élevé.

Selon la Fédération, il est crucial de pouvoir évaluer si les avantages de la politique de modernisation du régime d'autorisation environnementale sont supérieurs aux coûts de ce qu'il est envisagé de faire.

La FCCQ recommande donc au gouvernement de :

- publier (ou de faire réaliser) dans les plus brefs délais une étude avantages-coûts complète et que celle-ci soit disponible avant le dépôt d'un projet de loi pour la modernisation du régime.

Concernant spécifiquement les sept orientations du livre vert, la Fédération fait les recommandations suivantes.

Pour l'orientation 1, soit « Inclure la lutte aux changements climatiques dans les processus d'autorisation », la Fédération recommande au gouvernement de :

- ne pas considérer les changements climatiques dans les processus de délivrance des autorisations, puisqu'ils le sont déjà dans la mise en oeuvre du SPEDE et dans la déclaration obligatoire des GES;
- ne pas donner de pouvoir discrétionnaire au ministre lui permettant d'exiger que les projets soient développés de façon à tenir compte des émissions de GES ou à les réduire.

Pour l'orientation 2, soit « Mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable », la FCCQ recommande au gouvernement de :

- privilégier une politique qui établirait un cadre administratif, mais sans portée légale pour l'ÉES, ce qui assurerait une flexibilité à la réglementation;
- identifier les types de projets ou d'industries qui pourraient être visés à l'avenir par une ÉES, afin de donner une certitude réglementaire aux industries concernées;
- revoir la portée des principes de développement durable afin d'orienter convenablement les ministères et organismes dans leurs décisions concernant le développement de projets, afin qu'il n'y ait pas de discrimination négative envers le volet économique;
- rapatrier au plus haut niveau décisionnel la responsabilité du développement durable et impliquer davantage les ministères à vocation économique;
- renforcer la gouvernance en développement durable dans l'administration publique, particulièrement en regard du volet économique;
- renforcer les compétences et la capacité en économie des personnes qui seront responsables du processus d'autorisation environnementale.

Pour l'orientation 3, soit « Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales », la Fédération recommande au gouvernement de :

- valider avec des analyses comparatives utilisant des projets passés si le nouveau processus comporte plus de lourdeur administrative que l'ancien pour les projets à risque modéré ou élevé;
- ne pas donner de pouvoir discrétionnaire au gouvernement lui permettant d'assujettir à la PEEIE, de manière exceptionnelle, un projet qui n'apparaît pas dans la liste d'activités assujetties;
- ne pas alléger le processus d'autorisation pour des travaux à caractère public ou pour les instances municipales.

Pour l'orientation 4, soit « Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public », la FCCQ recommande au gouvernement :

- d'aller de l'avant avec des mandats de médiation au BAPE;
- d'établir une procédure de participation publique qui ressemble davantage à celle de la Régie de l'énergie;

- d'adopter des critères prépondérants qui devraient avantager des personnes ayant des compétences particulières en économie et en acceptabilité sociale dans le processus de sélection des membres du BAPE et de confier la nomination des membres à un comité indépendant.

Pour l'orientation 5, soit « Simplifier les autorisations et les processus d'analyse », la FCCQ recommande au gouvernement :

- de créer un guichet réglementaire unique dans le cas de projets majeurs, afin de diminuer le nombre important d'interlocuteurs que les promoteurs doivent contacter au sein des divers ministères et organismes;
- d'uniformiser le régime d'autorisation dans les différentes directions régionales par des directives claires, prévisibles et efficaces;
- de ne pas doter le ministre d'un pouvoir exceptionnel de réviser une autorisation après 10 ans.

Pour l'orientation 6, soit « Revoir les responsabilités du ministère et des initiateurs de projets », la FCCQ recommande au gouvernement de :

- reprendre son rôle d'accompagnateur auprès des promoteurs;
- prévoir un processus de type « check list »;
- rendre disponible un calendrier « type » et le respecter.

Pour l'orientation 7, soit « Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent », la FCCQ recommande au gouvernement de :

- considérer non seulement les coûts, mais aussi les bénéfices, soit les retombées économiques, les revenus de fiscalité ainsi que les revenus de parafiscalité, que lui procurent les projets dans sa réflexion portant sur la répartition des coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation;
- augmenter les services si la part assumée par les entreprises augmente pour couvrir les coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation.