



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec



Consultation sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

Position de la FCCQ

Présentée au comité d'experts
du gouvernement du Canada

28 mars 2017

Table des matières

Préambule	1
1. Rappel de la position de la FCCQ relative au développement durable	3
2. Positions générales de la FCCQ relatives aux questions posées par le comité d'experts sur les thèmes choisis pour mener les discussions	4
Conclusion	8

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) défend avec ardeur les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Grâce à son vaste réseau de plus de 140 chambres de commerce et de ses 1 200 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. Plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises du Québec, la FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale.

La FCCQ 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, d'une part, de l'engagement de ses membres, qui adhèrent sur une base purement volontaire et non obligatoire, et d'autre part, 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, haut et fort, 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 FCCQ pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

Le ministre fédéral des Ressources naturelles a annoncé la création d'un comité d'experts chargé de procéder à un examen ciblé de la structure, du rôle et du mandat de l'Office national de l'énergie (Office) en vertu de la Loi sur l'Office national de l'énergie (Loi sur l'Office). La FCCQ a décidé de prendre part à la vaste consultation publique tenue dans toutes les régions du Canada afin de faire part de ses commentaires et de ses recommandations.

Afin de contribuer au bon déroulement des travaux du comité d'experts, la FCCQ formulera ses commentaires et recommandations sur la base de prises de position qu'elle a soutenue dans le passé lors de consultations gouvernementales récentes menées récemment sur des sujets tels que l'acceptabilité sociale et la modernisation du régime québécois d'autorisation environnementale, de même que sur la révision du processus fédéral d'évaluation environnementale. Ces sujets sont directement en lien avec la présente consultation. La FCCQ utilisera ses prises de position, basées sur les préoccupations de ses membres, afin de refléter la position des entreprises du Québec.

La FCCQ présente donc dans ce mémoire sa position relative au développement durable ainsi que ses positions générales relatives aux questions posées par le comité d'experts sur les thèmes choisis pour mener les discussions.

1. Rappel de la position de la FCCQ relative au développement durable

Pour bien soutenir ses prises de position publiques, la FCCQ a créé 21 comités multisectoriels formés de représentants d'entreprises et de chambres de commerce portant, entre autres sur l'énergie et le développement durable. Le principal objectif de ces comités est d'appuyer la FCCQ dans son rôle de promoteur du développement économique durable au Québec. La FCCQ comprends les défis qu'entraîne la modernisation d'un processus d'évaluation de projets énergétiques. Elle s'est à maintes reprises exprimée sur la place laissée au volet économique dans les questions liées au développement durable.

Un des buts de la réglementation est l'obtention de bénéfices sociaux par une réduction des inconvénients, notamment environnementaux, limitant ainsi les effets négatifs sur la société. En adoptant un nouveau modèle de réglementation, le gouvernement essaie de trouver un juste équilibre entre les coûts de celui-ci et les avantages pour la société, ces derniers devant évidemment être supérieurs aux premiers. Comment alors, dans une perspective de développement durable, moderniser un processus d'évaluation sans trop s'éloigner de son objectif premier, ?

Le développement durable est fondé sur trois piliers, trois composantes interdépendantes : 1) la dimension environnementale, 2) la dimension sociale et 3) la dimension économique. En plus des aspects sociaux et environnementaux, la prise en considération de l'impact économique des projets est donc nécessaire. Dans l'expression « développement durable », il y a le mot développement et non les mots arrêts ou moratoires. À notre avis, il existe actuellement un déséquilibre en faveur des considérations environnementale et sociale. La volonté d'inclure à tout prix les engagements sociaux et la lutte aux changements climatiques dans les processus fédéraux d'autorisation de projets en est le parfait reflet.

De l'avis de la FCCQ, toute réforme réglementaire réalisée dans un contexte de développement durable doit se faire dans un esprit de cohésion avec les processus actuels de manière à ne pas les alourdir mais plutôt à les rendre efficaces.

Finalement, les nouveaux projets de développement n'ont pas à subir une discrimination et une iniquité par rapport aux projets existants afin d'inclure les engagements gouvernementaux en matière sociale et de lutte aux changements climatiques.

2. Positions générales de la FCCQ relatives aux questions posées par le comité d'experts sur les thèmes choisis pour mener les discussions

Voici les positions générales de la FCCQ aux questions posées par le comité d'experts dans le cadre de cette consultation.

La gouvernance

Si les membres de l'Office doivent se prononcer autant sur des questions économiques, environnementales ou d'acceptabilité sociale, il serait souhaitable que la composition de ses membres reflète la diversité des expertises requises pour se prononcer sur ces questions.

En matière de représentativité régionale et culturelle, l'Office devrait autant que possible refléter ces diversités étant donné qu'il existe au Canada différentes sensibilités et réalités relatives à la population et à l'occupation du territoire qu'il importe de bien saisir.

Au niveau des politiques publiques, l'Office ne devrait pas avoir à en tenir compte. L'Office doit seulement appliquer le cadre législatif et réglementaire lié à son mandat. Il ne revient pas à l'Office d'inclure les engagements sociaux et la lutte aux changements climatiques du gouvernement fédéral dans les processus fédéraux d'autorisation de projets. À titre illustratif, le Québec et l'Ontario ont décidé d'adhérer au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) avec la Californie. Le SPEDE est un concept bien défini mettant un prix sur le carbone. Il 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 répondre à ses besoins. Par cela, il a tout intérêt à minimiser ses émissions de gaz à effet de serre (GES). En mettant le SPEDE en place, le gouvernement du Québec a décidé de laisser le choix aux entreprises.

Selon la FCCQ, le gouvernement fédéral n'a pas à revoir ce principe et décider si les choix technologiques ou énergétiques des entreprises sont souhaitables ou non en voulant honorer ses engagements sociaux et la lutte aux changements climatiques dans les processus fédéraux d'autorisation. La considération environnementale de la lutte aux changements climatiques est déjà intégrée via des instruments économiques au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Il n'y a donc pas lieu de dédoubler les actions en ce sens, ou de créer de l'incertitude quant à la décision finale, ce qui entraînerait une inefficience économique importante.

Le mandat

Selon la FCCQ, le mandat actuel de l'Office est adéquat. Un des irritants majeurs pour les promoteurs est le nombre important d'interlocuteurs avec qui ils doivent entrer en contact au sein des divers ministères et organismes. En scindant les responsabilités de l'examen des projets entre l'Office et un autre organisme, la FCCQ est d'avis que cela n'allégera pas le fardeau réglementaire actuel.

De l'avis de la FCCQ, les ministères et organismes fédéraux doivent jouer le rôle d'accompagnateurs auprès des promoteurs afin que ces derniers sachent exactement ce qu'ils doivent faire pour se conformer sur les éléments qui sont de compétence fédérale dès le début d'un projet. Le gouvernement fédéral ne doit donc pas retirer ce rôle à l'Office .

En matière de conseils d'information, de rapports et de conseils sur les questions énergétiques, la FCCQ croit que ce rôle revient à l'Office. À titre comparatif, la Régie de l'énergie joue en partie ce rôle au Québec à travers les avis qu'elle rédige à la demande du ministre de l'Énergie et des ressources naturelles ainsi qu'aux informations qu'elle publie sur les produits pétroliers. Il nous apparaît important que cette tâche soit de la responsabilité d'un organisme comme l'Office. Il y a quelques années, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec a cessé la publication du rapport annuel "*L'Énergie au Québec*". Devant le manque criant de données gouvernementales fiables et officielles, une chaire de recherche universitaire a depuis pris l'initiative de publier annuellement « L'état de l'énergie au Québec »¹ Cette situation ne doit pas se reproduire au niveau fédéral.

Les rôles décisionnels

Il nous apparaît essentiel que le modèle réglementaire privilégié par le gouvernement fédéral soit connu, standardisé, cohérent et surtout prévisible. Que le rôle de l'Office se situe au niveau de la recommandation ou qu'il soit décisionnel, il faut limiter l'incertitude quant au processus réglementaire et limiter les délais d'approbation.

..

¹ <http://energie.hec.ca/eeq2017/>

À l'égard de la définition de l'intérêt public canadien tenue en compte par l'Office lorsqu'il examine un projet et rend une décision, la FCCQ est d'accord avec la définition actuelle utilisée, soit que « *L'intérêt public englobe toute la population canadienne et consiste en un équilibre entre les facteurs économiques, environnementaux et sociaux, qui change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société.* » Cette définition permet d'inclure l'importance de la sécurité énergétique, ce qui est un élément majeur selon la FCCQ.

Les outils législatifs aux fins de réglementation du cycle de vie

Selon la FCCQ, les outils existants relatifs à la conformité et à la mise en œuvre des règlements dont dispose l'Office pour promouvoir la sécurité et la protection de l'environnement sont suffisants. Il en est de même pour les exigences et les outils de préparation et d'intervention en cas d'urgence existants.

Aucune industrie ne peut garantir qu'il n'y aura jamais d'impacts liés à son projet. Tout est une question de gestion du risque, de propositions de mesures d'atténuation et de mesures d'urgence. Une industrie intéressée à développer un projet doit donc bien expliquer les risques potentiels et proposer des solutions, au meilleur de sa connaissance. Le principe de précaution ne signifie pas qu'en ne faisant rien, il n'arrivera rien, mais plutôt que les solutions proposées soient les meilleures compte tenu des connaissances scientifiques actuelles.

Les engagements des autochtones

La FCCQ encourage toujours ses membres à dialoguer avec toutes les parties prenantes y compris les représentants des Premières Nations dans le respect pour en arriver à des ententes, en suivant les lignes directrices émises par les différents tribunaux ou paliers de gouvernement.

Étant donné qu'aucune industrie ne peut régler la question des droits et intérêts ancestraux des Premières Nations non encore reconnus, les projets qui sont scrutés par l'Office ne doivent pas servir de levier par rapport aux négociations avec le gouvernement fédéral. Selon la FCCQ, lors du processus d'approbation d'un projet spécifique, les ententes locales entre promoteurs et Premières Nations concernées plus porteuses que celles qui tentent d'appliquer des orientations politiques qui n'ont pas fait l'objet d'ententes globales préalables.

La participation du public

Selon la FCCQ, seules les communautés directement touchées par un projet devraient être appelées à se prononcer. Également, certaines personnes viennent parfois défendre des positions que l'on peut qualifier de « frivoles ». La FCCQ croit qu'il est primordial de trouver le moyen pour que des informations neutres et objectives cheminent dans le débat public. Il serait préférable que l'Office ait accès seulement à des données crédibles reposant sur des faits et qui ne tiennent pas compte des positions idéologiques et minoritaires.

Selon la FCCQ, les audiences publiques de l'Office ne doivent pas devenir un lieu où n'importe qui, particulièrement ceux qui ne sont pas directement touchés par un projet, puisse venir dire n'importe quoi sans pouvoir être contre-interrogé sur les affirmations mises de l'avant. Aussi, le processus devrait aussi considérer le point de vue des entreprises potentiellement touchées (fournisseurs, sous-traitants, etc.).

Conclusion

Selon la FCCQ, la révision actuelle du mandat de l'Office national de l'énergie est, pour le gouvernement, une occasion de se doter d'une stratégie cohérente de communication face aux projets d'envergure. La FCCQ l'invite à revoir le rôle et les critères de décision d'organismes d'évaluation de projet, de façon à les mettre à jour face aux nouvelles réalités de l'économie. Cette révision devrait être l'occasion de revoir et de resserrer les critères qui déterminent qui peut faire une intervention dans une instance. La mise à jour des processus d'évaluation des projets d'investissement devrait aussi être l'occasion pour le gouvernement de limiter de façon rigoureuse le pouvoir du gouvernement ou de l'opposition de retarder les décisions, pouvoir qui crée de l'incertitude et accroît le risque pour les investisseurs. Tout processus d'évaluation devrait suivre un échéancier précis avec des délais de rigueur de façon à minimiser de telles incertitudes. Un tel changement permettrait de fournir des garanties aux investisseurs qui seraient plus enclins à engager les ressources appropriées pour des projets de développement économique.

Pour parvenir à une modernisation efficace de l'Office, la FCCQ recommande que le nouveau régime :

- soit connu, standardisé, cohérent et surtout prévisible;
- minimise le nombre d'interlocuteurs que les promoteurs doivent contacter au sein des divers ministères et organismes et ne dédouble pas les processus actuellement en place;
- garantisse l'accès à des données crédibles reposant sur des faits et qui ne tiennent pas compte des positions idéologiques et minoritaires;
- permette de bien accompagner les promoteurs à toutes les étapes du cycle de vie du projet;
- ne traite pas des engagements sociaux et de la lutte aux changements climatiques du gouvernement du Canada dans les processus fédéraux d'autorisation de projets particuliers.