

Mémoire de



**L'ASSOCIATION PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE DU QUÉBEC**

**Document présenté dans le cadre des consultations sur l'acceptabilité sociale, tenues dans plusieurs régions du Québec en mai et juin 2015. Ce mémoire fait référence au document « Favoriser l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public ainsi que des ressources énergétiques et minérales ».**

Juin 2015

## Table des matières

**Introduction 3**

**L'acceptabilité sociale: débats actuels et constat 3**

**Réponses à quatre questions principales 4**

- **Rôle du MERN**
- **Processus de consultation**
- **Implication des citoyens**
- **Partage des retombées**

**En quoi notre industrie peut contribuer 6**

- **Participation et transparence**
- **Expertise**
- **Suivi**
- **Bons citoyens corporatifs**

**Impact sur d'autres industries 7**

**Conséquences du non-développement 8**

**Conclusion 9**



## Introduction

Dans une perspective de développement de ses ressources pétrolières et gazières, le Québec est à la croisée des chemins. Il doit décider d'aller en production et ne plus se limiter uniquement à des projets d'exploration et de prospection. Ces projets seront toujours nécessaires, mais la mise sur pied d'une industrie dépend d'abord et avant tout sur notre capacité d'extraire commercialement les ressources de notre sous-sol.

Cette situation amène son lot de défis et d'opportunités. Un des principaux défis est celui d'obtenir l'acceptabilité des projets par les milieux locaux et l'ensemble des parties prenantes. Ce challenge n'est pas propre à notre industrie, il touche tous les secteurs d'activité économiques du Québec.

Ce mémoire se penche sur cette question et il tente de répondre, de la meilleure manière possible, aux interrogations soulevées dans le cadre des consultations. Notez que la plupart de ces arguments ont été présentés oralement par l'APGQ, lors de la journée de consultation du 1<sup>er</sup> juin à Québec.

Nous déposons un mémoire et prenons part au processus, car il est de notre compréhension que le gouvernement du Québec vise à faciliter l'acceptabilité sociale des projets de développement.

## L'acceptabilité sociale : débats actuels et constat

À l'heure actuelle, plus de 30 grands projets industriels sont bloqués au Québec, faute de la soi-disant « acceptabilité sociale ». Ce concept, encore flou et peu précis, veut dire une chose et son contraire pour bon nombre d'intervenants. Que ce soient les promoteurs, les gouvernements, les citoyens ou les groupes de pression, ce terme peut avoir une myriade de significations, variables et qui évoluent dans le temps. Il n'y a pas, à l'heure actuelle, de définition opérationnelle de ce type d'acceptabilité.

Pour l'APGQ, l'acceptabilité sociale est l'ensemble des conditions qui permettent à un projet d'aller de l'avant, et de pouvoir passer en une phase qui crée de l'activité économique concrète et de la création de richesse. Dans notre cas, à partir des gisements pétroliers et gaziers du Québec.

Tel que nous l'avons déjà mentionné publiquement, notre association ne considère donc pas que seule l'industrie est responsable d'obtenir ladite acceptabilité. Bien entendu, le promoteur et l'industrie ont une grande responsabilité dans le processus, mais nous ne sommes seuls. Le gouvernement, les élus locaux, les partenaires locaux et l'ensemble de la communauté ont un rôle à jouer. Un bon projet qui est bloqué est un échec de tous et pour tous. Un projet qui va de l'avant est le symbole d'une réussite collective.

Notre crainte, aussi exprimée par plusieurs autres acteurs, est la politisation et l'instrumentalisation du terme de l'acceptabilité. Nous voyons d'un mauvais œil la présentation de l'acceptabilité comme étant un absolu qui ne peut être contesté.



Certains opposants aux projets, pétroliers, gaziers ou autres utilisent le terme afin de ralentir les projets et de freiner leur développement. Et ce, au-delà de l'intérêt des populations locales, ou même des citoyens directement concernés.

De plus, il n'est pas certain que le nombre des opposants publics doive toujours être pris en compte dans le calcul de l'acceptabilité sociale. Ils sont souvent une minorité qui se fait entendre bruyamment. Il ne faut pas oublier la large majorité silencieuse qui, elle, appuie généralement massivement les projets de développement.

Dans cet esprit, nous saluons les efforts déployés par le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) afin que nous nous penchions sur la question. À chaque occasion, l'APGQ a volontairement participé aux exercices sur l'acceptabilité sociale. Nous espérons que nos suggestions sauront tantôt vous éclairer, tantôt vous mettre en garde envers une trop grande intervention.

## Réponses à quatre des questions principales

### A- Rôle et responsabilités du MERN

Pour l'APGQ, le rôle du ministère est important. À titre d'entité gouvernementale responsable des projets en matière de ressources naturelles, son implication dans le processus est capitale. Sans se substituer aux promoteurs des projets individuels, le ministère doit agir afin de créer un cadre propice au développement économique et à l'investissement.

Tandis que le Québec peine à équilibrer son budget, et qu'il cherche à améliorer sa balance commerciale, la production locale d'hydrocarbures est toute désignée afin de contribuer à mener à bien ses autres missions. En fait, le MERN doit être, à notre avis, le promoteur du développement du Québec et de l'importance d'y réaliser des projets de qualité, dans le respect des lois et règlements.

Nous comprenons que le gouvernement doive être neutre quant à l'essor d'un projet par rapport à un autre. De plus, il ne doit pas prendre parti-pris *a priori* dans l'évaluation des projets. Toutefois, chaque ministère a ses responsabilités, et celle du MERN est d'être un expert des projets qui sont présentés et de soutenir les filières industrielles du Québec.

Bien entendu, chaque initiative a des retombées sur le plan économique, social, environnemental et administratif. Dans l'ensemble des implications du gouvernement, c'est le MERN qui devrait s'assurer que les aspects positifs soient mis de l'avant et entendus. Ce ministère a la responsabilité de l'acceptabilité politique des projets. D'abord au sein du conseil des ministres puis, devant l'ensemble de la population.

Sur le plan politique, le MERN a la responsabilité de présenter une loi spécifique sur les hydrocarbures, assortie d'un régime de redevances prenant en compte les collectivités locales. À l'heure actuelle, le vide juridique dans lequel les projets se précisent n'aide pas à leur reconnaissance et à avoir de l'appui populaire. De plus, partout au monde où notre industrie travaille, les collectivités locales ont une part plancher garantie de revenus. Ceci aide grandement à l'avancement des projets.



Administrativement, la mise sur pied d'un guichet unique pour l'industrie aiderait également la filière. En ce moment, un projet doit souvent s'adresser à plus de 5 ou 6 ministères, qui ont chacun leur manière de faire, leurs exigences et leurs procédés. Le MERN devrait regrouper une série de services, dans un guichet unique, qui aurait, ou non, le nom de Bureau des grands projets.

De plus, nous recommandons que le processus d'octroi des permis soit respecté dans son intégralité (prospection – exploration – production) afin de faciliter le travail sur le terrain. L'acceptabilité d'un projet devrait être automatique pour ces trois phases, une fois qu'elle est obtenue.

Comme plusieurs projets gaziers et pétroliers commencent à voir le jour au Québec, l'APGQ suggère que le MERN se dote de plus d'employés connaissant bien cette filière, et que ceci soit pris en compte dans les embauches futures. Ceci est aussi important en regard des processus de consultation qui sont parfois retardés, faute de personnel.

#### B- Quels sont les meilleures approches participatives et comment les mettre sur pied?

À l'heure actuelle, le Québec a plusieurs instances qui permettent la participation des citoyens et des groupes sur les questions d'acceptabilité sociale. Il y a des consultations locales, municipales, des évaluations environnementales stratégiques, le bureau d'audiences publiques en environnement, etc. Peu importe le mode choisi, l'APGQ considère que le gouvernement a un rôle dans le respect du mandat qui est confié. La crédibilité et la pérennité des consultations en dépendent.

Par exemple, notre association a participé aux différents BAPE concernant la filière pétrolière et gazière. Nous avons toujours compris que cette instance se penchait sur les questions environnementales, l'aménagement du territoire et qu'elle était un processus ouvert à tous. Toutefois, certains de ses rapports se sont récemment penchés sur les questions économiques et de rentabilité des projets. Or, ceci est contraire au mandat du BAPE et à ce qui est demandé à ses commissaires.

L'APGQ considère que les citoyens concernés par un projet doivent être entendus. Nous déplorons toutefois une série d'interventions extérieures qui, souvent, viennent noyer les représentants locaux légitimes. L'acceptabilité sociale doit se mesurer localement pour les projets. Nous ne sommes pas contre des consultations at-large mais, ultimement, il serait pertinent de laisser la voix des promoteurs locaux, des élus locaux et des citoyens locaux se faire entendre. L'APGQ a toujours participé aux consultations globales sur la filière pétrolière et gazière, mais aussi sur les enjeux régionaux. L'un n'exclut pas l'autre. Par exemple, on peut se demander combien de pétrole et de gaz devrait-on produire au Québec... tout en participant aux consultations locales sur les projets spécifiques. D'ailleurs, les ÉES actuelles tiennent compte de cette situation.

Notre autre mise en garde face aux processus de consultation est la suivante. Les processus ne doivent pas devenir des outils utilisés uniquement pour retarder indûment



les projets, ou encore pour les faire passer trop rapidement. Une consultation semblable, mais souple pour chaque secteur est une idée souvent explorée. Par contre, nous sommes d'avis que le processus doit être très souple afin de tenir compte de la spécificité de chaque projet.

Ce faisant, il serait inadéquat de transformer l'acceptabilité sociale en acceptabilité totale. Le consensus ne peut s'obtenir par l'expression d'une unanimité en faveur d'un projet. Si, pour aller de l'avant, un promoteur ou les décideurs politiques doivent convaincre tous les opposants, plus rien de productif ne pourra se faire au Québec. C'est un danger réel qui guette notre développement économique et social.

La responsabilité de l'industrie est de participer pleinement, et de manière transparente, aux séances de consultation et de rester une référence pour les parties prenantes impliquées. De plus, elle a le devoir de bien faire les projets afin de bâtir la confiance des citoyens. Pour aider cet aspect, nous demandons à pouvoir passer en production, afin de prouver, hors de tout doute, la solidité de nos processus et notre capacité à vivre en bonne entente avec les communautés qui nous accueillent.

### C- Participation citoyenne : quand?

Pour notre Association, l'appui local aux projets est important. Comme dans le domaine minier, un projet pétrolier et gazier peut avoir à s'implanter pour longtemps dans une collectivité. Les rapports doivent être cordiaux et à la satisfaction de l'ensemble des gens concernés. On ne parle pas d'unanimité ici, mais d'une masse critique suffisante pour être en mesure d'aller de l'avant. Il est symptomatique que l'acceptabilité des projets augmente toujours de manière significative une fois que ceux-ci voient concrètement le jour.

Selon l'APGQ, les citoyens et les parties prenantes doivent être considérés assez tôt dans le processus de consultation afin de pouvoir réellement contribuer. Le promoteur doit être ouvert à cela. Par contre, vu la nature du mode de financement des projets, il est impossible de toujours arriver à une étape d'évaluation précise tôt dans le processus. En effet, tant que le financement n'est pas complété, l'ampleur du projet peut varier et être modifiée. Un groupe de citoyens, ou une municipalité, peut faire un type de consultation amis l'industrie n'aura pas toujours la possibilité d'y participer entièrement.

C'est aussi pourquoi nous mettons en garde contre un processus de consultation trop long dans le temps, qui devient un désavantage comparatif face à d'autres juridictions et qui nuit à l'investissement de capitaux qui sont très mobiles. Les citoyens doivent pouvoir participer assez tôt sur les questions de fond, et peut-être un peu plus tard sur les questions de forme. C'est une idée que l'on présente et qui aurait le mérite d'être considérée. Ce que nous voulons éviter est un débat de processus autour du processus lui-même.

De plus, chaque consultation doit avoir un début et une fin très précise. Rester en consultation *ad vitam eternam* ne doit pas faire partie d'une stratégie pour simplement freiner des initiatives et du développement économique.



Enfin, les gens locaux devraient être régionalement entendus et leurs arguments devraient être davantage considérés que ceux de groupes extérieurs qui viennent participer à la consultation.

#### D- Partage des retombées

Notre association préfère parler de retombées plutôt que strictement de redevances. Les redevances font bien sûr partie des retombées, mais elles ne racontent pas toute l'histoire. La question est de savoir qui obtient les bénéfices et comment ceux-ci sont partagés.

Pour l'APGQ, il est du ressort des entreprises promotrices des projets de juger de leur rentabilité ou de leur non-rentabilité. Ce n'est pas aux audiences ni aux consultations à le faire. L'entreprise privée, ou avec participation financière publique est juge des motivations économiques d'un projet.

Par contre, une fois que la production commence et que les retombées s'accumulent, il faut avoir un système afin de partager équitablement les bénéfices des opérations. L'APGQ privilégie un régime qui accorde une portion garantie aux localités (municipalités, MRC, etc.). Comme notre industrie est aussi impliquée sur bon nombre de terres privées, nous souhaitons que les propriétaires terriens directement impliqués puissent aussi jouir du développement économique, et obtenir compensation pour les désagréments encourus. Ceci encouragerait aussi l'acceptabilité locale des projets et l'implication citoyenne.

Bien entendu, comme la ressource en sous-sol, au Québec, est une richesse collective, des redevances, ou une autre forme de compensation peuvent être données à l'État dans son ensemble, en plus de ce qui est versé localement. Il pourrait être intéressant d'inclure cet élément dans un éventuel nouveau pacte fiscal avec les municipalités.

De plus, il vaudrait la peine de réfléchir sur qui est la meilleure instance pour collecter ces octrois. Peut-être que l'État québécois devrait récolter l'ensemble des redevances et s'occuper de la redistribution.

Peu importe le mode de redistribution choisi (individuel, local, national) il doit être établi très clairement et, idéalement, être inscrit dans la nouvelle loi sur les hydrocarbures que le gouvernement entend présenter. Le cadre doit être bien défini et pouvoir s'appliquer de manière globale dans l'ensemble de l'industrie.

#### **En quoi notre industrie peut contribuer**

L'industrie pétrolière et gazière doit s'engager à faire preuve de transparence dans son approche et à partager toute l'information nécessaire afin de rassurer localement les collectivités qui veulent accueillir un projet. Elle doit aussi participer aux consultations et être un acteur positif dans l'ensemble du processus.



Notre industrie et notre association peuvent aussi contribuer en mettant leur expertise au service de l'acceptabilité sociale. Des associations comme la nôtre oeuvrent partout dans le monde afin d'aider les projets, en collaboration avec les instances locales, les représentants économiques et politiques. Nous avons une grande expertise économique, technique et technologique et nous devons la mettre au service de ceux qui veulent créer un cadre propice au développement. Nous pouvons et devons le faire plus et mieux, ici, au Québec.

De plus, notre industrie a des contacts avec bon nombre d'organismes de régulation à travers le monde, dans des parties du globe qui produisent des hydrocarbures depuis des décennies. Il nous fait plaisir de faire un lien entre ces personnes et le gouvernement du Québec, chaque fois que cela nous est demandé ou s'avère nécessaire.

Les projets pétroliers et gaziers ont un impact sur la vie des gens. De notre avis, les bénéfices surclassent facilement les problèmes et les inconvénients. Toutefois, nous ne pouvons pas tenir pour acquis que nous serons toujours bien reçus et nous sommes conscients de nos responsabilités.

Dans un même ordre d'idée, il est de notre devoir de nous impliquer dans le suivi des projets, y compris durant et après la production. À ce chapitre, l'APGQ est déjà impliquée dans un comité sur les puits orphelins et dans plusieurs instances qui discutent des projets.

Enfin, le meilleur argument des entreprises membres de l'APGQ en faveur de la filière peut se manifester, chaque jour, directement sur le terrain. En produisant de manière responsable et environnementalement sûre, nous contribuerons de la meilleure manière à la construction de l'acceptabilité des projets au Québec. Au-delà du reste de notre contribution, notre manière de nous comporter et de faire notre travail est notre meilleure carte de visite.

## **Impact sur d'autres industries**

Comme nous le savons, la filière pétrolière et gazière est loin d'être la seule à faire face aux défis d'acceptabilité sociale. La construction de routes, l'aménagement de condos et les questions de zonage font constamment face au même défi. Comment aller de l'avant et bien implanter des projets?

À ce chapitre, nous considérons que l'ensemble des développeurs du Québec, y compris les instances gouvernementales, ont une responsabilité les uns envers les autres. L'opposition se cristallise parfois sur un projet particulier, mais une vague de fond « anti-tout » existe aussi au Québec. Dans cet esprit, nous conseillons que le débat sur l'acceptabilité doive être le plus inclusif non seulement pour les citoyens et les groupes de pression, mais aussi pour les représentants des projets.

Dans la construction de la confiance, chacun a un rôle à jouer et nous devons nous rendre compte que nos actions ont une conséquence sur les autres. À ce titre, le



gouvernement du Québec doit comprendre qu'il n'est pas la seule instance à devoir négocier avec l'acceptabilité et il peut aussi s'inspirer de ce qui se fait ailleurs.

## **Conséquences du non-développement**

L'APGQ aimerait ici soulever un point qui est rarement entendu. L'opposition aux projets se fait souvent entendre en disant que les ressources existent et qu'il sera toujours temps de les exploiter plus tard. Essentiellement, ceci est une stratégie qui fait partie de l'arsenal des opposants, mais qui n'a pas grand fondement dans la réalité.

En matière de développement des ressources, le timing est important et l'opportunité économique qui passe ne dure pas, elle, éternellement. L'argument de la baisse du prix des ressources est essentiellement vicié, car lorsque les prix remontent, la fenêtre d'opportunité pour partir un projet ne dure pas toujours longtemps. À ce niveau, nous saluons les efforts du Plan Nord qui comprennent bien qu'il ne faut pas attendre le moment parfait avant de travailler à l'acceptabilité sociale des projets.

Le Québec a besoin de débloquer une bonne partie des 30 projets qui sont actuellement freinés. Les conséquences du non-développement sont grandes sur la population, les localités et sur le Trésor public.

De plus, pendant que nous hésitons et que nous prolongeons ou répétons, parfois inutilement, le processus de consultation, d'autres juridictions vont de l'avant et nous coupent l'herbe sous les pieds.

## **Conclusion**

En terminant, l'APGQ tient remercier le ministère de recevoir ce mémoire et d'avoir permis sa participation. Nous comprenons la situation actuelle du Québec et nous pensons sincèrement que notre industrie, tout comme les autres parties prenantes, fait partie de la solution.

Tout au long de notre exposé, nous avons essayé de vous convaincre de notre rôle dans l'obtention de l'acceptabilité sociale. Nous vous avons également fait quelques suggestions. La plupart de celles-ci ont déjà été rendues publiques par l'APGQ. Nous espérons que vous partagerez les constats que nous faisons, ainsi que les principaux remèdes que nous proposons.

L'APGQ vous invite à sonder l'avis d'autres organisations industrielles afin de vérifier nos affirmations. Vous verrez que tous les secteurs économiques de la province dépendent, d'une manière ou d'une autre, de ce qu'apporte la production d'énergie. En ce sens, l'acceptabilité des projets est primordiale à notre développement.



Notre industrie n'attend qu'un vrai signal de départ afin de se mettre au service de la prospérité du Québec et d'ainsi contribuer à notre enrichissement collectif. Nous entendons contribuer à l'acceptation des projets avec cet objectif en tête.

