



IEDM

Des idées
pour une société
plus prospère



**LES CAHIERS
DE RECHERCHE**



JANVIER 2025

**EXPLOITATION, INVESTISSEMENT ET
RÉGLEMENTATION DU PÉTROLE ET DU GAZ :
LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT**

Par Krystle Wittevrongel et Gabriel Giguère



910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Quebec)
H3C 2H8, Canada
Téléphone: 514-273-0969
Télécopieur: 514-273-2581

150, 9^e Avenue SW, bureau 2010
Calgary (Alberta)
T2P 3H9, Canada
Téléphone: 403.478.3488

170, avenue Laurier Ouest,
bureau 712/714
Ottawa (Ontario)
K1P 5V5, Canada

iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

©2025 Institut économique de Montréal
ISBN 978-2-925043-33-1

Dépôt légal : 1^e trimestre 2025
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

**Krystle Wittevrongel
Gabriel Giguère**

**Exploitation, investissement
et réglementation du pétrole
et du gaz : la *Loi canadienne
sur l'évaluation d'impact***

Institut économique de Montréal

Janvier 2025



I EDM

Des idées
pour une société
plus prospère

TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS5

INTRODUCTION7

CHAPITRE 1 - UN AVERTISSEMENT POUR LE SECTEUR
CANADIEN DU PÉTROLE ET DU GAZ.....9

CHAPITRE 2 - LE BOURBIER RÉGLEMENTAIRE CANADIEN15

CHAPITRE 3 - RECOMMANDATIONS POUR DES
ÉVALUATIONS D'IMPACT EFFICACES..... 25

CONCLUSION29

À PROPOS DES AUTEURS31

POINTS SAILLANTS

La cadre réglementaire canadien augmente le coût de faire des affaires et rend incertain la réalisation de projets. Le pays à d'ailleurs acquis la réputation d'un endroit où les grands projets ne peuvent tout simplement pas voir le jour. Pour inverser cette tendance et préserver la prospérité future, les décideurs politiques doivent établir un contexte propice aux affaires. En particulier, le secteur pétrolier et gazier contribue de manière importante au PIB du pays, au financement des services publics et à l'amélioration du niveau de vie des Canadiens. De plus, sur le plan de la sécurité énergétique, le Canada constitue une source fiable de pétrole et de gaz pour les pays alliés.

Chapitre 1 – Un avertissement pour le secteur canadien du pétrole et du gaz

- L'extraction de pétrole et de gaz joue un rôle clé au sein de l'économie canadienne, contribuant à hauteur d'environ 208,8 milliards \$ au PIB réel en 2023, soit 7,7 % du PIB du pays, et représentant 25 % des exportations totales.
- Les 181 000 travailleurs du secteur ont touché un salaire annuel moyen de 150 461 \$ en 2023, soit 2,4 fois la moyenne nationale de 62 661 \$ pour l'ensemble des secteurs.
- Le Canada est le quatrième producteur mondial de pétrole, et le cinquième producteur de gaz naturel, et dispose également d'importantes réserves.
- Malheureusement, entre 2009 et 2017, les investissements dans le secteur pétrolier et gazier n'ont progressé que de 1 % au Canada, alors qu'ils ont bondi de 51 % aux États-Unis.
- L'insuffisance des infrastructures d'exportation pour le pétrole et le gaz canadiens ne fait pas qu'entraver la croissance économique du pays, elle limite également sa capacité à contribuer à la sécurité énergétique des pays alliés.
- Le Canada n'a pas pu saisir l'opportunité d'approvisionner le monde avec l'énergie dont il a besoin, alors que d'autres pays ont pu mettre à disposition leurs ressources sur le marché.

Chapitre 2 – Le borbier réglementaire canadien

- Les retards réglementaires et les interférences politiques ont fait grimper les coûts de développement des projets en plus d'augmenter le risque perçu, ce qui rend les projets énergétiques canadiens moins attrayants à titre d'investissements à long terme.
- Les investisseurs évoquent souvent des facteurs tels que l'incertitude quant à la réglementation environnementale, les redondances et les incohérences réglementaires, et les coûts associés à la conformité réglementaire pour démontrer que le climat d'investissement est moins favorable au Canada qu'aux États-Unis.
- Contrairement à la précédente *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012* (LCEE 2012), qui se concentrait principalement sur l'atténuation des effets négatifs sur l'environnement, la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) de 2019, intègre un éventail plus large de facteurs.
- De plus, une incertitude considérable a été introduite en donnant au ministre (ou au gouverneur en conseil) la possibilité de prolonger ou de suspendre les délais à différentes étapes et dans certaines circonstances.
- Au cours des cinq années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LEI, un seul projet a franchi avec succès l'ensemble des étapes du processus, et celle-ci a duré trois ans et demi. Par contraste, au cours des cinq premières années de la LCEE 2012, 17 projets ont été évalués et approuvés.
- La Cour suprême a jugé en 2023 que certaines dispositions de la LEI étaient inconstitutionnelles, dans la mesure où le Parlement avait « manifestement outrepassé sa compétence constitutionnelle », et que la portée de la Loi était trop vaste en ce qui concerne l'imposition de réglementations sur des questions de compétence provinciale.

- Ce désaccord persistant quant à la constitutionnalité de la LEI et la perspective d'une série de litiges juridiques ajoutent à l'incertitude des investisseurs en augmentant les risques juridiques et l'imprévisibilité liés à l'approbation des projets.

Chapitre 3 – Recommandations pour des évaluations d'impact efficaces

Ces réformes favoriseront un cadre réglementaire propice à une approbation accélérée des projets, afin de renforcer la confiance des investisseurs et donc d'attirer les investissements. Cela permettra non seulement de stimuler la croissance économique, mais aussi de faire progresser la réconciliation économique avec les communautés autochtones, tout en renforçant la réputation du Canada en tant que fournisseur d'énergie fiable sur la scène mondiale.

- **Recommandation n° 1 – Revenir à un système de délivrance de permis** visant à ce que les projets respectent les normes environnementales, à la manière de la LCEE 2012, par opposition à la portée élargie de la LEI.
- **Recommandation n° 2 – Fixer un délai ferme de 18 mois** pour la réalisation de l'ensemble du processus d'évaluation d'impact. Cela implique :
 - a) le retrait du pouvoir ministériel de suspendre ou de prolonger les délais; et
 - b) la mise en œuvre de mécanismes d'application stricts, assortis de sanctions en cas de non-respect du délai.
- **Recommandation n° 3 – Reconnaître automatiquement les évaluations provinciales** déjà réalisées et les approbations déjà accordées. En vertu de la LEI, la plupart des grands projets doivent être approuvés à la fois par le gouvernement fédéral et par le gouvernement provincial.

Pour que les Canadiens et les Canadiennes puissent tirer parti des ressources naturelles abondantes de leur pays, il est essentiel de favoriser le développement responsable de son secteur pétrolier et gazier, de manière à créer des emplois bien rémunérés et de stimuler la prospérité économique dans toutes les régions. Or, malgré son importance, les investissements dans les projets pétroliers et gaziers continuent d'être redirigés vers d'autres pays plus attrayants, comme les États-Unis. Par ces réformes, le gouvernement fédéral serait sur la bonne voie pour mettre en œuvre un processus conciliant la protection de l'environnement et la prévisibilité indispensable aux investisseurs.

INTRODUCTION

L'un des principaux défis que le Canada devra relever au cours de la prochaine décennie sera de favoriser une croissance économique soutenue. C'est encore davantage le cas lorsqu'on considère la piètre performance de l'économie ces dernières années, marquées par une baisse du PIB par habitant¹. Le Canada se classe aujourd'hui à l'avant-dernière place en matière de productivité au sein des pays du G7, ce qui nuit au dynamisme économique et à la prospérité des Canadiens². Cela s'explique notamment par le cadre réglementaire canadien, qui est tellement onéreux et incertain que le pays a acquis la réputation d'un endroit où les grands projets ne peuvent tout simplement pas voir le jour³.

Pour inverser cette tendance et préserver la prospérité future, les décideurs politiques doivent établir un contexte propice aux affaires, aussi bien sur le plan fiscal que par la simplification de la réglementation, pour l'ensemble des secteurs qui stimulent l'activité économique et contribuent à la richesse de l'ensemble des Canadiens. Le secteur pétrolier et gazier doit faire l'objet d'une attention particulière de la part des décideurs politiques, dans la mesure où il contribue de manière importante au PIB du pays, au financement des services publics et à l'amélioration du niveau de vie des Canadiens⁴.

Cela est essentiel non seulement pour relancer la machine économique canadienne, mais aussi sur le plan de la sécurité énergétique. Le Canada est le deuxième producteur de pétrole et de gaz de parmi les pays de l'alliance occidentale⁵ et, en période d'incertitude géopolitique, constitue une source fiable de pétrole et de gaz pour les pays alliés. De plus, le secteur pétrolier et gazier canadien, responsable de 17 % de la production des pays al-

liés, peut jouer un rôle essentiel en matière de sécurité énergétique sur la scène internationale⁶.

Le premier chapitre de ce Cahier de recherche mettra en lumière le rôle vital du secteur pétrolier et gazier pour l'économie canadienne, y compris son importance pour les communautés autochtones et la réconciliation économique. Il abordera également la diminution des dépenses d'investissement au cours de la dernière décennie, une tendance susceptible de compromettre davantage les conditions économiques en réduisant les investissements dans de nouveaux projets générateurs de richesse et en limitant le nombre d'emplois à haut revenu disponibles pour les Canadiens. Ce chapitre explorera aussi la difficulté du Canada à saisir les opportunités offertes par la constante évolution du marché mondial du pétrole et du gaz, particulièrement au regard d'autres pays producteurs tels que les États-Unis.

Le cadre réglementaire canadien est tellement onéreux et incertain que le pays a acquis la réputation d'un endroit où les grands projets ne peuvent tout simplement pas voir le jour.

Le deuxième chapitre portera sur l'un des facteurs à l'origine de la perte de compétitivité du Canada dans le secteur pétrolier et gazier, et plus particulièrement sur l'incertitude réglementaire et les conséquences de la complexité de notre processus d'évaluation pour les grands projets d'infrastructure. Nous examinerons en détail la *Loi sur l'évaluation d'impact* (2019) du gouvernement fédéral et son incidence sur le secteur, en soulignant les délais d'évaluation incertains et le risque élevé de contestations constitutionnelles. Ce contexte a contribué à diminuer la compétitivité du Canada par rapport à d'autres pays, notamment notre voisin du Sud⁷.

1. Chambre de commerce du Canada, « Canada's Natural Wealth », septembre 2024, p. 7.

2. Renaud Brossard, « Productivité à la traîne : une menace pour le niveau de vie des Canadiens », Point, IEDM, 10 août 2023, p. 1.

3. Dylan Kelso et Mike Holden, « Future Unbuilt: Transforming Canada's Regulatory Systems to Achieve Environmental, Economic, and Indigenous Partnership Goals », Business Council of Alberta, juin 2023, p. 7.

4. Statistique Canada, Tableau 25-10-0065-01: Revenus, dépenses et bilan de l'industrie de l'extraction de pétrole et de gaz (x 1 000 000), 25 septembre 2024.

5. L'alliance occidentale est composée des pays de l'OTAN, ainsi que de la Corée du Sud, du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. CAPP, *Canada Oil and Gas Industry Overview*, janvier 2024, p. 12.

6. *Idem*.

7. Julio Mejía et Elmira Aliakbari, « Canada-US Energy Sector Competitive-ness Survey 2023 », Institut Fraser, janvier 2024, p. 36.

Nous concluons en proposant trois modifications au processus actuel d'évaluation d'impact, dans le but de revitaliser ce secteur essentiel pour les Canadiens. Ces changements ont le potentiel d'influencer considérablement l'avenir économique du Canada. Avec la récente élection d'un nouveau gouvernement aux États-Unis encore plus favorable à une production accrue de pétrole et de gaz, le Canada pourrait voir sa compétitivité en matière de ressources naturelles se détériorer davantage. Les décideurs politiques doivent agir pour assurer l'avenir du secteur énergétique canadien.

Le secteur pétrolier et gazier canadien, responsable de 17 % de la production mondiale, peut jouer un rôle essentiel en matière de sécurité énergétique.

CHAPITRE 1

Un avertissement pour le secteur canadien du pétrole et du gaz

1.1 Le secteur pétrolier et gazier est le moteur de l'économie canadienne

L'extraction de pétrole et de gaz joue un rôle clé au sein de l'économie canadienne, contribuant à hauteur d'environ 208,8 milliards \$ au PIB réel en 2023, soit 7,7 % du PIB du pays⁸. Le rôle essentiel du secteur pétrolier et gazier canadien peut être apprécié au regard de sa contribution significative au commerce extérieur, soit 25 % des exportations totales en 2023⁹.

Au fil des ans, le rôle du secteur dans la croissance des exportations a dépassé celui d'autres industries. Entre 1990 et 2019, alors que la valeur totale des exportations canadiennes a presque quadruplé, celle des exportations de pétrole brut s'est multipliée par plus de quinze, ce qui témoigne de son importance croissante pour l'économie canadienne¹⁰. Le secteur joue également un rôle déterminant dans la création d'opportunités économiques, représentant quelque 446 600 emplois directs et indirects dans l'ensemble du pays¹¹.

Le secteur pétrolier et gazier est l'un des secteurs les plus productifs de l'économie canadienne, générant 356 \$ de valeur ajoutée par heure travaillée, soit nettement plus que la moyenne de 59 \$ par heure observée dans l'ensemble de l'économie¹². Une étude récente indique que sans l'apport de ce secteur, la productivité moyenne du Canada chuterait de 5 %, pour s'établir à 56 \$ l'heure. Cette baisse se traduirait par une contraction annuelle de l'économie de 150 milliards \$, réduisant ainsi le revenu d'un Canadien moyen de 3 700 \$ par an¹³.

La forte productivité du secteur pétrolier et gazier transparaît dans les salaires élevés de sa main-d'œuvre. Les 181 000 travailleurs du secteur ont touché un salaire annuel moyen de 150 461 \$ en 2023, soit 2,4 fois la moyenne nationale de 62 661 \$ pour l'ensemble des secteurs¹⁴. Les Canadiens autochtones y trouvent également leur compte, dans la mesure où de telles opportunités économiques renforcent l'engagement du Canada en faveur de la réconciliation économique¹⁵. Parmi les Canadiens autochtones, les travailleurs du secteur pétrolier et gazier perçoivent un salaire moyen de 140 400 \$, soit près de trois fois plus que les 51 120 \$ gagnés en moyenne par les travailleurs actifs dans d'autres secteurs¹⁶.

Les travailleurs du secteur ont touché un salaire annuel moyen de 150 461 \$ en 2023, soit 2,4 fois la moyenne pour l'ensemble des secteurs.

Le Canada est le quatrième producteur mondial de pétrole, et le cinquième producteur de gaz naturel, et dispose également d'importantes réserves. Compte tenu des prévisions relatives à la demande mondiale, le secteur présente un important potentiel pour soutenir la prospérité future des Canadiens¹⁷ (voir le Tableau 1-1). La réalisation de ce potentiel nécessitera toutefois un cadre réglementaire propice à l'exploitation responsable et efficace des ressources.

Le secteur pétrolier et gazier continue de jouer un rôle essentiel tant pour l'économie canadienne que pour le gagne-pain de ses citoyens. Il présente le potentiel nécessaire pour stimuler notre prospérité future, notamment grâce aux grands projets d'infrastructure et de développement. Or,

8. Ressources naturelles Canada, « Cahier d'information sur l'énergie 2024-2025 », octobre 2024, p. 102.

9. *Idem*.

10. Régie de l'énergie du Canada, Exportations de pétrole brut du Canada : rétrospective des 30 dernières années, 24 novembre 2023.

11. Ressources naturelles Canada, *op. cit.*, note 8, p. 102.

12. En dollars constants de 2017. Statistique Canada, Tableau 36-10-0480-01: Productivité du travail et mesures connexes par industrie du secteur des entreprises et par activité non-commerciale, conformes aux comptes des industries, 21 mai 2024.

13. Chambre de commerce du Canada, *op. cit.*, note 1, p. 20.

14. Ressources naturelles Canada, *op. cit.*, note 8, p. 104; Statistique Canada, Tableau 14-10-0204-01: Rémunération hebdomadaire moyenne selon l'industrie, données annuelles, 28 mars 2024.

15. Ministère des Finances Canada, Continuer à avancer sur le chemin de la réconciliation, 7 avril 2022.

16. Krystle Wittevrongel, « Les obstacles à l'exploitation des ressources naturelles compromettent la réconciliation économique avec les peuples autochtones », Note économique, IEDM, August 2023, p. 1-2; Chambre de commerce du Canada, *op. cit.*, note 1, p. 23.

17. Ressources naturelles Canada, *op. cit.*, note 8, p. 106-126.

Tableau 1-1

Profil et classement mondial du secteur canadien du pétrole et du gaz (2022)				
	Pétrole		Gaz naturel	
	Quantité	Classement mondial	Quantité	Classement mondial
Réserves	163,3 milliards de barils	4 ^e	87 billions de pieds cubes	15 ^e
Production	4,9 millions de barils par jour	4 ^e	18,5 milliards de pieds cubes par jour	5 ^e
Exportations	4 millions de barils par jour	3 ^e	8,1* milliards de pieds cubes par jour	6 ^e

* Ces exportations se font vers les États-Unis, la destination principale du gaz naturel canadien.

Source : Ressources naturelles Canada, « Cahier d'information sur l'énergie 2024-2025 », octobre 2024, p. 106-126.

sa croissance et son développement ont été ralentis ces dernières années et le secteur est en perte de vitesse. En fait, les dépenses d'investissement sont au point mort, conséquence de la perte d'attractivité du secteur¹⁸. On doit rappeler que l'investissement est indispensable pour stimuler le développement économique et la croissance de la productivité du travail, deux domaines où le Canada tire actuellement de la patte¹⁹.

1.2 Le futur précaire du secteur pétrolier et gazier

Le Canada a toujours été une destination attrayante pour les investisseurs actifs dans les projets pétroliers et gaziers, un facteur qui a contribué considérablement à la prospérité du pays. L'abondance et la qualité des ressources du Canada, ainsi que sa stabilité politique et économique, ont rendu ce secteur attrayant pour les investisseurs intéressés par des projets capitalistiques.

Entre 2006 et 2014, les dépenses en capital et en réparations du secteur ont progressé au Canada, pour atteindre un sommet de 91 milliards \$ en 2014. Les investissements sont toutefois en baisse depuis, atteignant 43 milliards \$ en 2024 (voir la

Figure 1-1)²⁰. Malheureusement, on s'attend à ce que les dépenses en capital du secteur continuent de stagner. À moins que les conditions ne changent au Canada, il est peu probable que le pays attire une part importante de nouveaux investissements pétroliers et gaziers au cours des cinq prochaines années²¹.

Le Canada est le quatrième producteur mondial de pétrole, et le cinquième producteur de gaz naturel, et dispose également d'importantes réserves.

La baisse s'est produite non seulement en termes absolus, mais aussi en termes relatifs depuis le sommet de 2014, année où les dépenses en capital dans le secteur du pétrole et du gaz représentaient 40 % de l'investissement total dans la construction au Canada. Cette part a chuté à 19 % en 2024 (voir la Figure 1-2)²². Cette tendance à la baisse s'est également traduite par une réduction

20. En dollars constants de 2023. On notera que la baisse enregistrée depuis 2014 est attribuable notamment à la chute des prix de l'énergie à l'échelle mondiale. Le Canada n'a tout simplement pas pu atteindre les niveaux de 2014 depuis. Statistique Canada, Tableau 34-10-0036-01: Dépenses en immobilisation et réparations, actifs corporels non résidentiels par industrie (x 1 000 000), 27 février 2024.

21. International Energy Forum, *Upstream Oil and Gas Investment Outlook*, juin 2024, p. 8.

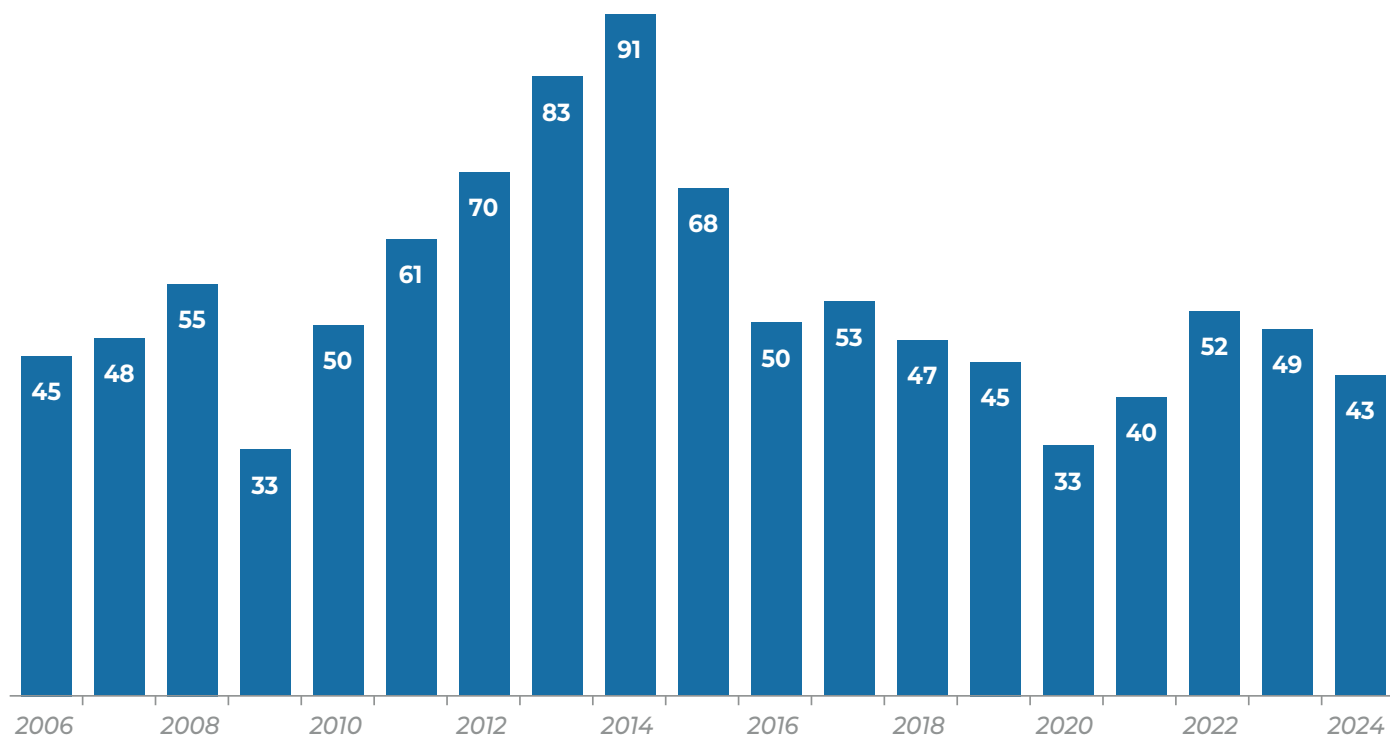
22. Statistique Canada, *op. cit.*, note 20.

18. Ressources naturelles Canada, « Ressources naturelles : Grands projets prévus ou en voie de mise en œuvre – 2023 à 2033 », 2023, p. 9-10.

19. Chambre de commerce du Canada, *op. cit.*, note 1, p. 7-8.

Figure 1-1

Dépenses en capital consacrées à la construction dans le secteur pétrolier et gazier depuis 2006 (en milliards de dollars constants de 2023)



Note : Ce graphique comprend les dépenses en capital pour l'extraction et le transport par pipeline du pétrole et du gaz.

Source : Statistique Canada, Tableau 34-10-0036-01 : Dépenses en immobilisation et réparations, actifs corporels non résidentiels par industrie (x 1000 000), 27 février 2024.

du nombre d'emplois disponibles pour les Canadiens, notamment dans les provinces où le secteur pétrolier et gazier est très présent, comme l'Alberta et la Saskatchewan²³.

La perte de vitesse du secteur pétrolier et gazier au sein de l'économie canadienne peut être attribuée à plusieurs facteurs, dont la fluctuation des prix de l'énergie²⁴. Cette tendance se reflète également dans la valeur projetée des grands projets pétroliers et gaziers au cours de la prochaine décennie. En effet, on constate une réduction de la valeur totale des projets ces deux dernières an-

23. Statistique Canada, Tableau 14-10-0023-01: Caractéristiques de la population active selon l'industrie, données annuelles (x 1000), 5 janvier 2024.

24. Régie de l'énergie du Canada, Aperçu du marché : Recul des investissements dans le secteur du pétrole et du gaz au Canada depuis le sommet atteint en 2014, 29 janvier 2021 (1^{er} août 2018).

À moins que les conditions ne changent au Canada, il est peu probable que le pays attire une part importante de nouveaux investissements pétroliers et gaziers.

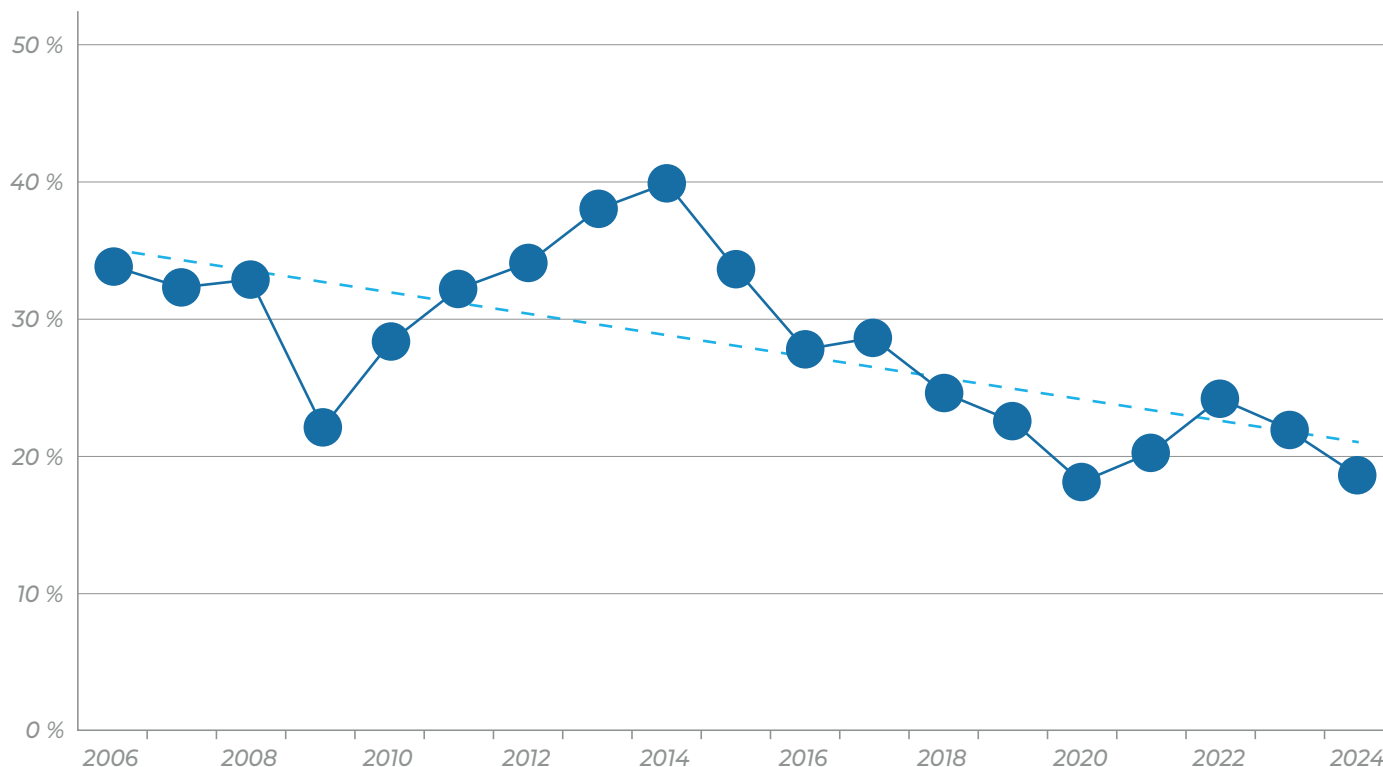
nées²⁵, ce qui permet d'anticiper le niveau des dépenses en capital dans le secteur pour les années à venir. La création de nouveaux emplois de qualité dans le secteur est également influencée par le nombre et l'ampleur des projets.

Le manque de compétitivité du Canada explique également en partie ce déclin. En raison de facteurs

25. Ressources naturelles Canada, *op. cit.*, note 18, p. 9-10.

Figure 1-2

Dépenses en capital consacrées à la construction dans le secteur pétrolier et gazier, en % du total des dépenses en capital de construction, 2006 à 2024



Sources : Statistique Canada, Tableau 34-10-0036-01 : Dépenses en immobilisation et réparations, actifs corporels non résidentiels par industrie (x 1000 000), 27 février 2024; Statistique Canada, Tableau 34-10-0035-01 : Dépenses en immobilisation et réparations, actifs corporels non résidentiels par industrie selon la géographie (x 1000 000), 27 février 2024.

tels que l'incertitude politique tant au niveau fédéral que provincial, les strictes exigences en matière de conformité environnementale et l'insuffisance des infrastructures pipelinières, le Canada est tout simplement moins attrayant pour les investisseurs, surtout en comparaison avec les États-Unis, un concurrent direct en ce qui concerne les dollars d'investissement²⁶.

Même si le Canada a enregistré un recul marqué, les investissements en capital ne sont pas pour autant en voie de disparition au sein de l'économie mondiale. Ils sont tout simplement redirigés vers d'autres pays qui offrent des conditions économiques plus favorables. En fait, les investissements dans les secteurs pétrolier et gazier d'autres

Le Canada est toujours à la traîne en ce qui concerne la confiance des investisseurs, les États-Unis leur offrant un environnement réglementaire plus prévisible et plus favorable.

pays ont augmenté et atteindront leur niveau le plus élevé de la décennie d'ici à la fin de 2024²⁷.

27. À l'échelle mondiale, les investissements en amont dans le secteur du pétrole et du gaz devraient atteindre 570 milliards USD, ce qui représente une augmentation de 7 % par rapport à 2023, année au cours de laquelle les investissements ont augmenté de 9 %. International Energy Agency, *World Energy Investment 2024*, p. 12, juin 2024; International Energy Forum, *op. cit.*, note 21, p. 5-6.

26. *Idem.*

Cela vaut particulièrement pour les États-Unis, où les investissements sont restés solides, en grande partie grâce au climat favorable du pays en matière de politiques et de conditions du marché, ce qui en fait une destination attrayante pour les investissements d'envergure dans les infrastructures²⁸. En revanche, le Canada est toujours à la traîne en ce qui concerne la confiance des investisseurs, les États-Unis leur offrant un environnement réglementaire plus prévisible et plus favorable²⁹. En effet, par rapport aux États-Unis, les secteurs canadiens du gaz naturel, du pétrole et des pipelines sont considérés comme très peu attrayants³⁰.

Entre 2009 et 2017, les investissements dans le secteur pétrolier et gazier n'ont progressé que de 1 % au Canada, alors qu'ils ont bondi de 51 % aux États-Unis³¹. Cette tendance devrait s'accroître avec la récente élection d'un gouvernement encore plus favorable au développement des ressources aux États-Unis³².

1.3 L'insuffisance des infrastructures canadiennes ne contribue guère à garantir la sécurité énergétique des pays alliés

L'insuffisance des infrastructures d'exportation pour le pétrole et le gaz canadiens ne fait pas qu'entraver la croissance économique du pays, elle limite également sa capacité à contribuer à la sécurité énergétique des pays alliés³³. Malheureusement, faute d'infrastructures adéquates pour faciliter les exportations, le potentiel du Canada à jouer un rôle important dans la sécurité énergétique mondiale restera inexploité.

28. Kevin Petak, *et al.*, « U.S. Oil and Gas Infrastructure Investment Through 2035 », American Petroleum Institute, avril 2017, p. 6-7; Guy Holburn et Brian Rivard, « The Investment Climate for Canada's Energy Sector », Ivey Business School, Energy Policy and Management Centre, juillet 2020, p. 7-8.

29. Julio Mejía et Elmira Aliakbari, *op. cit.*, note 7; Julio Mejía et Elmira Aliakbari, « Canada-US Energy Sector Competitiveness Survey 2022 », Institut Fraser, 2022, p. 45; Jairo Yunis et Elmira Aliakbari, « Canada-US Energy Sector Competitiveness Survey 2021 », Institut Fraser, 2021, p. 45; Jairo Yunis et Elmira Aliakbari, « Canada-US Energy Sector Competitiveness Survey 2020 », Institut Fraser, 2020, p. 44; Ashley Stedman et Elmira Aliakbari, « Canada-US Energy Sector Competitiveness Survey 2019 », Institut Fraser, 2019, p. 37.

30. Guy Holburn et Brian Rivard, *op. cit.*, note 28, p. 12-18.

31. Canadian Energy Centre, « Comparing Investment in the Oil and Gas Sector: Canada vs. the World », CEC Fact Sheet no 15, p. 4, septembre 2020.

32. Republican Party, 2024 GOP Platform, Chapter 3, 8 juillet 2024.

33. Ressources naturelles Canada, *op. cit.* note 8, p. 116 et 128.

En 2023, environ 97 % des exportations de pétrole brut du Canada étaient destinées aux États-Unis³⁴. Cette forte dépendance à l'égard d'un seul marché est en grande partie attribuable aux insuffisances en matière d'infrastructures, telles que le nombre limité de pipelines ou d'accès aux ports de mer, qui restreignent la pénétration d'autres marchés. Cette situation accroît notre dépendance à l'égard des États-Unis et nous empêche d'obtenir le meilleur prix possible pour nos ressources³⁵. La diversification vers d'autres pays serait un avantage certain pour l'économie canadienne et pour les coffres de l'État.

Entre 2009 et 2017, les investissements dans le secteur pétrolier et gazier n'ont progressé que de 1 % au Canada, alors qu'ils ont bondi de 51 % aux États-Unis.

Ce déficit en matière d'infrastructures, conjugué aux défis et incertitudes réglementaires, est devenu particulièrement flagrant lorsque la guerre en Ukraine a éclaté. Des pays comme la Pologne, le Japon et la Lettonie³⁶ ont fait appel au Canada pour s'approvisionner en énergie et ainsi se détacher de l'énergie russe, mais le Canada n'avait pas la capacité de les aider. Cette inaptitude à répondre aux besoins énergétiques des alliés est susceptible de nuire à la réputation internationale du pays et d'éroder la confiance de ces pays, en particulier dans le contexte de futures crises géopolitiques. En revanche, les États-Unis sont intervenus pour pallier ce manque en augmentant fortement leurs exportations de gaz naturel liquide vers l'Europe³⁷.

Autrement dit, le Canada n'a pas pu saisir l'opportunité d'approvisionner le monde avec l'énergie dont il a besoin, alors que d'autres pays ont pu mettre à disposition leurs ressources sur le marché.

34. *Ibid.*, p. 114.

35. Le graphique montre la différence de prix entre le baril au carrefour NIT en Alberta et celui au carrefour Henry. Régie de l'énergie du Canada, « Aperçu du marché : Forte demande mondiale et offre restreinte à l'origine de prix du gaz naturel en Amérique du Nord les plus élevés depuis des années », 28 novembre 2023 (1^{er} décembre 2021).

36. Steven Chase, « Latvia wants Canadian natural gas imports to reduce reliance on Russia, says ambassador », *The Globe and Mail*, 7 mars 2022.

37. U.S. Energy Information Administration, « The United States remained the largest liquefied natural gas supplier to Europe in 2023 », In-Brief Analysis, 29 février 2024.

Cette occasion manquée met en évidence les difficultés du Canada à tirer parti de ses abondantes ressources et témoigne de la perte de vitesse de son importance dans le paysage énergétique mondial. Les investisseurs choisissent de plus en plus d'allouer leurs capitaux au déploiement de capacités de GNL, principalement aux États-Unis³⁸. Cette réorientation n'est pas seulement le fruit de l'approche proactive des Américains pour saisir les opportunités du marché, mais aussi de leur cadre réglementaire plus prévisible et plus favorable aux investisseurs pour les projets énergétiques de grande envergure.

Le Canada n'a pas pu saisir l'opportunité d'approvisionner le monde avec l'énergie dont il a besoin, alors que d'autres pays ont pu mettre à disposition leurs ressources sur le marché.

Le Canada est victime d'une incertitude réglementaire qui décourage les investissements et limite le potentiel de croissance non seulement du secteur pétrolier et gazier, mais aussi de l'économie dans son ensemble. Cette incertitude réglementaire est un obstacle majeur à la compétitivité du Canada et aux perspectives d'avenir du secteur, comme nous le verrons au chapitre 2.

38. Bloomberg, « US to See Dramatic Growth in LNG Export Capacity », 24 janvier 2023.

CHAPITRE 2

Le borbier réglementaire canadien

L'élaboration de grands projets d'infrastructure, comme les projets pétroliers et gaziers, est très complexe et implique souvent plusieurs niveaux de gouvernements³⁹. L'approbation réglementaire de tels projets nécessite une expertise et des ressources financières considérables. De plus, les promoteurs de projets constatent que ces processus deviennent de plus en plus incertains et imprévisibles⁴⁰. Malgré le temps, l'argent et l'énergie qu'on y consacre, le processus peut toujours être retardé, suspendu, voire annulé par une décision politique⁴¹.

Les données indiquent que les retards réglementaires et les interférences politiques ont fait grimper les coûts de développement des projets en plus d'augmenter le risque perçu, ce qui rend les projets énergétiques canadiens moins attrayants à titre d'investissements à long terme⁴².

2.1 L'incertitude réglementaire a de profondes répercussions sur l'investissement

Lorsque les investisseurs et les promoteurs de projets envisagent d'allouer des capitaux et de proposer un projet au Canada, l'incertitude réglementaire peut avoir un effet dissuasif important⁴³. L'incertitude des investisseurs peut freiner l'allocation du capital en augmentant les risques perçus

associés aux rendements futurs⁴⁴. Les investisseurs évoquent souvent des facteurs tels que l'incertitude quant à la réglementation environnementale, les redondances et les incohérences réglementaires, ainsi que les coûts associés à la conformité réglementaire, pour démontrer que le climat d'investissement est moins favorable au Canada qu'aux États-Unis⁴⁵ (voir la Figure 2-1). En effet, le Canada s'est forgé une réputation de pays où les grands projets ne voient tout simplement pas le jour⁴⁶.

Les retards réglementaires et les interférences politiques ont fait grimper les coûts de développement des projets en plus d'augmenter le risque perçu.

Les investisseurs visent la prévisibilité réglementaire. Lorsque les processus sont imprévisibles, que ce soit en raison de l'évolution de la réglementation, d'échéanciers peu fiables ou d'interférences politiques, il devient plus difficile pour les entreprises de faire des prévisions, d'allouer efficacement les ressources et de garantir des rendements constants à leurs actionnaires.

L'incertitude réglementaire augmente le risque perçu des investissements dans la mesure où les investisseurs ne peuvent pas être certains des coûts futurs, des exigences de conformité ou des changements politiques potentiels. Dans ces conditions, les promoteurs ne peuvent que difficilement justifier des engagements importants, puisqu'ils sont susceptibles de ne pas être rentabilisés dans les délais prévus, voire de subir des pertes financières si les politiques gouvernementales devaient changer⁴⁷.

39. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Politiques et orientation, Quels types de projets nécessitent une évaluation d'impact?, 21 août 2024; Charles DeLand et Brad Gilmour, « Smoothing the path: How Canada Can Make Faster Major-Project Decisions », Institut C.D. Howe, Commentary no 661, juin 2024, p. 1.

40. Communications personnelles avec plusieurs intervenants du secteur, octobre et novembre 2024.

41. Dylan Kelso et Mike Holden, *op. cit.*, note 3.

42. Guy Holburn et Margaret Loudermill, « Risks and Costs of Regulatory Permit Applications in Canada's Pipeline Sector », Ivey Business School, Energy Policy and Management Centre, 31 mars 2017, p. 1.

43. L'incertitude a un effet négatif important sur l'investissement et des périodes prolongées d'incertitude peuvent avoir des conséquences négatives importantes pour l'économie. Atanas Kolev et Timothy Randall, « The effect of uncertainty on investment: Evidence from EU survey data », European Investment Bank, Economics – Working Papers, avril 2024, p. 21-22; John V. Leahy et Toni M. Whited, « The Effect of Uncertainty on Investment: Some Stylized Facts », *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 28, no 1, 1996, p. 77.

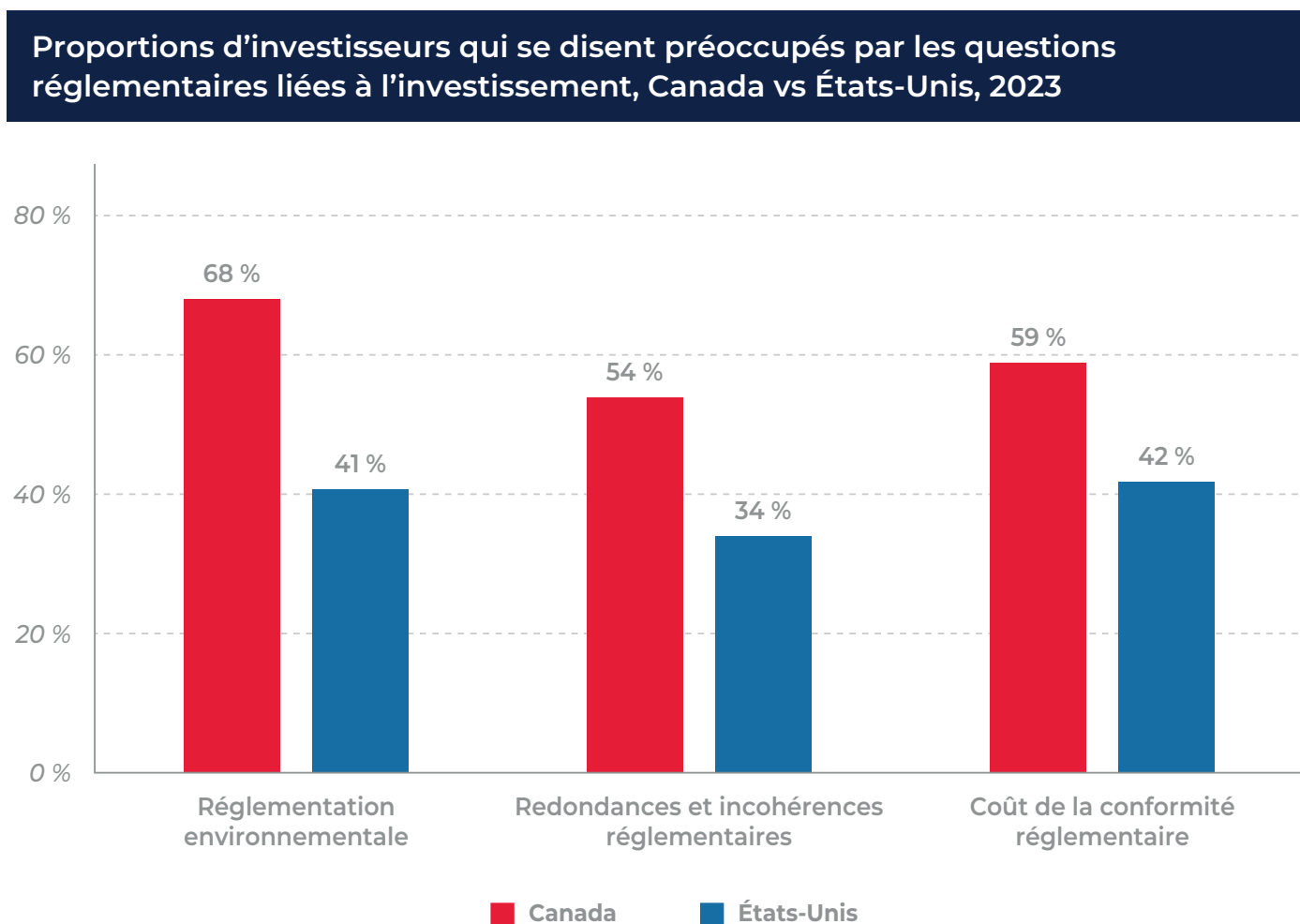
44. Atanas Kolev et Timothy Randall, *ibid.*, p. 4-5.

45. Julio Mejia et Emira Aliakbari, *op. cit.*, note 7; Julio Mejia et Emira Aliakbari, *op. cit.*, note 29; Jairo Yunis et Emira Aliakbari, *op. cit.*, note 29; Ashley Stedman et Emira Aliakbari, *op. cit.*, note 29.

46. Dylan Kelso et Mike Holden, *op. cit.*, note 3.

47. Communications personnelles avec plusieurs intervenants du secteur, octobre et novembre 2024; Jamie Green, « How Investments Are Affected by Regulatory Risks », PrimaryMarkets.com, 23 mars 2024.

Figure 2-1



Source : Julio Mejia et Elmira Aliakbari, «Canada-US Energy Sector Competitiveness Survey 2023», Institut Fraser, janvier 2024, p. 36.

Malgré l'importance du secteur pétrolier et gazier pour l'économie et le niveau de vie des Canadiens, l'incertitude qui entoure les processus canadiens d'évaluation et de délivrance de permis entrave l'attraction des investissements nécessaires pour stimuler la productivité⁴⁸. Pour réaliser pleinement le potentiel du secteur en tant que pilier de la croissance économique à long terme du Canada, un environnement plus stable est essentiel.

2.2 Échéanciers instables et risque de coûts irrécupérables

Les décisions d'investissement s'appuient sur la réalisation d'une valeur actualisée nette, en tenant compte des prévisions en matière d'investissement

futur et de rendement⁴⁹. Les coûts liés à l'obtention d'une approbation réglementaire sont retranchés de cette valeur. Ainsi, pour qu'un projet soit rentable, il doit générer un rendement annuel du capital investi plus important dans les années qui

Lorsque les processus sont imprévisibles, il devient plus difficile pour les entreprises d'allouer efficacement les ressources et de garantir des rendements constants à leurs actionnaires.

48. Une faible productivité est directement liée à de faibles niveaux d'investissement dans l'économie. Renaud Brossard, *op. cit.*, note 2.

49. Grant Bishop et Grant Sprague, «A Crisis of Our Own Making: Prospects for Major Natural Resource Projects in Canada», Institut C.D. Howe, Commentary no 534, février 2019, p. 13.

Tableau 1-2

Principales différences entre la <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> et la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012</i>	
<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012</i>	<i>Loi sur l'évaluation d'impact</i>
Aucune exigence en matière de planification et de mobilisation en amont	Planification et mobilisation en amont obligatoires, y compris la mobilisation et la concertation avec les parties prenantes
Trois instances chargées des évaluations environnementales	Les évaluations et les consultations avec les communautés autochtones sont réalisées par une seule agence
Échéances prévues par la loi	Échéances prévues par la loi, mais flexibles
Les évaluations environnementales portent uniquement sur la minimisation des effets négatifs sur l'environnement	La portée des évaluations est élargie pour inclure les effets économiques, sociaux et sanitaires, en plus d'exiger une analyse comparative entre les sexes et une évaluation des effets d'un projet sur les communautés autochtones et leurs droits
Participation des communautés autochtones aux évaluations en vertu de l'obligation de consulter	Engagement et participation en amont à chacune des étapes du processus, et davantage de possibilités pour les gouvernements autochtones d'exercer leurs pouvoirs et leurs devoirs

Note : Il s'agit d'une comparaison sommaire et non exhaustive.

Source : Gouvernement du Canada, Comparaison entre système d'évaluation d'impact et la LCEE 2012, 21 juin 2024.

suivent l'investissement initial. Si ce n'est pas le cas, le projet sera abandonné⁵⁰.

Lorsqu'une étape du processus d'évaluation ou d'approbation se prolonge, les coûts réglementaires augmentent, du fait que les entreprises doivent continuer à affecter des ressources et des fonds pour rémunérer les employés et les consultants, et pour financer les efforts de planification nécessaire au maintien de la viabilité du projet. Le seuil de rentabilité augmente en conséquence, ce qui signifie qu'un plus grand nombre de projets sont susceptibles d'être abandonnés⁵¹. Des processus réglementaires efficaces sont donc essentiels pour assurer la viabilité des projets et veiller à ce que les rendements prévus soient suffisants pour atteindre ou dépasser les seuils de rentabilité. La rentabilité d'un projet proposé n'est pas seulement un objectif, mais une nécessité, dans la mesure où elle détermine si les investisseurs se-

ront prêts à engager les ressources nécessaires pour permettre à ce projet de voir le jour.

Contrairement à la précédente LCEE 2012 qui se concentrait principalement sur l'environnement, la LEI intègre un éventail plus large de facteurs.

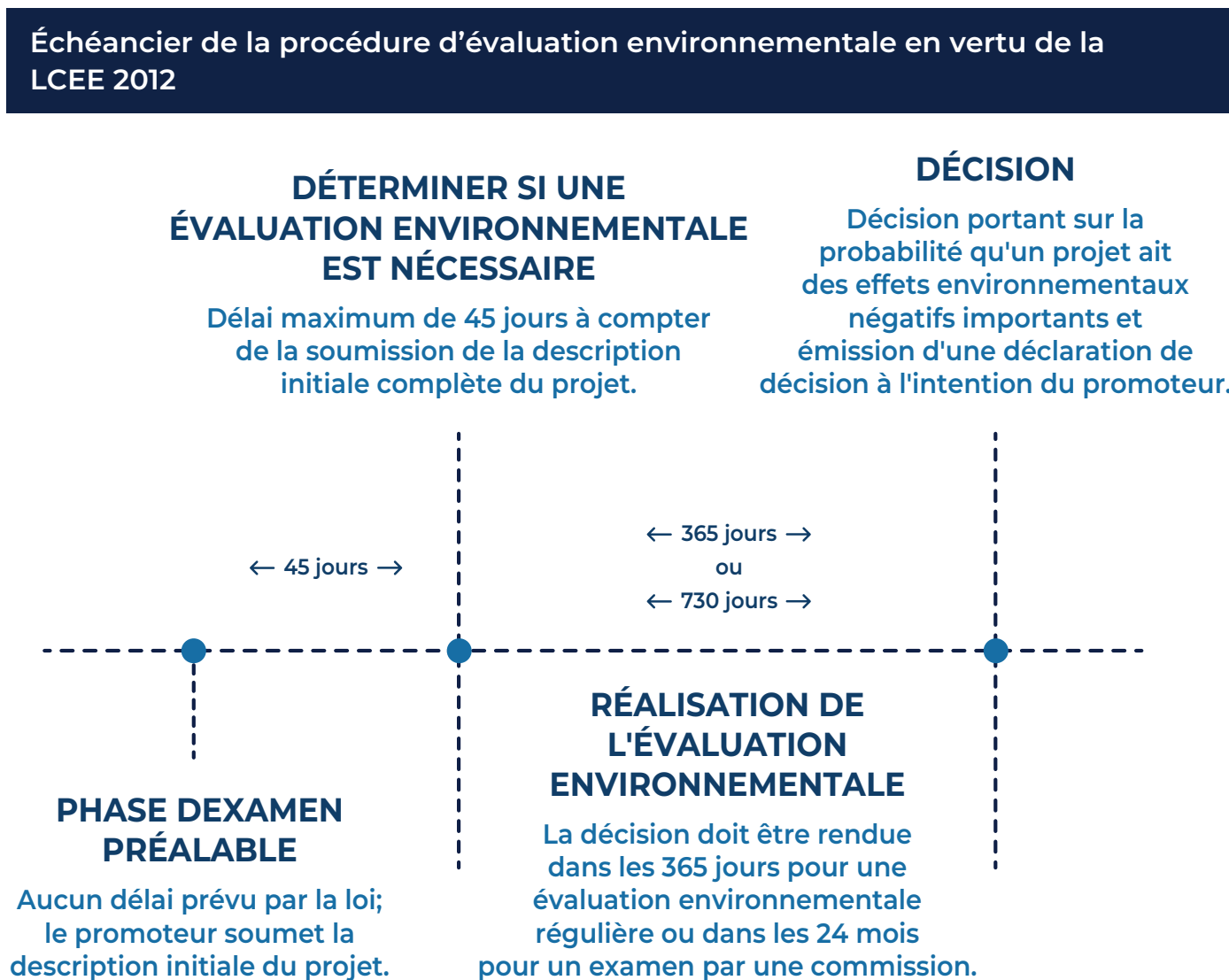
La législation fédérale qui encadre actuellement le processus d'évaluation réglementaire des grands projets au Canada est la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI), qui est entrée en vigueur en 2019⁵². La LEI s'applique aux projets de grande envergure dans des secteurs tels que l'énergie, les transports, l'exploitation minière et les infrastructures, qui sont susceptibles d'avoir des effets importants sur

50. *Ibid.*, p. 13-14.

51. *Ibid.*, p. 14-16.

52. Gouvernement du Canada, *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, section 6.

Figure 2-2



Note : La surveillance et la conformité requises à la suite de l'évaluation environnementale ne sont pas comprises.

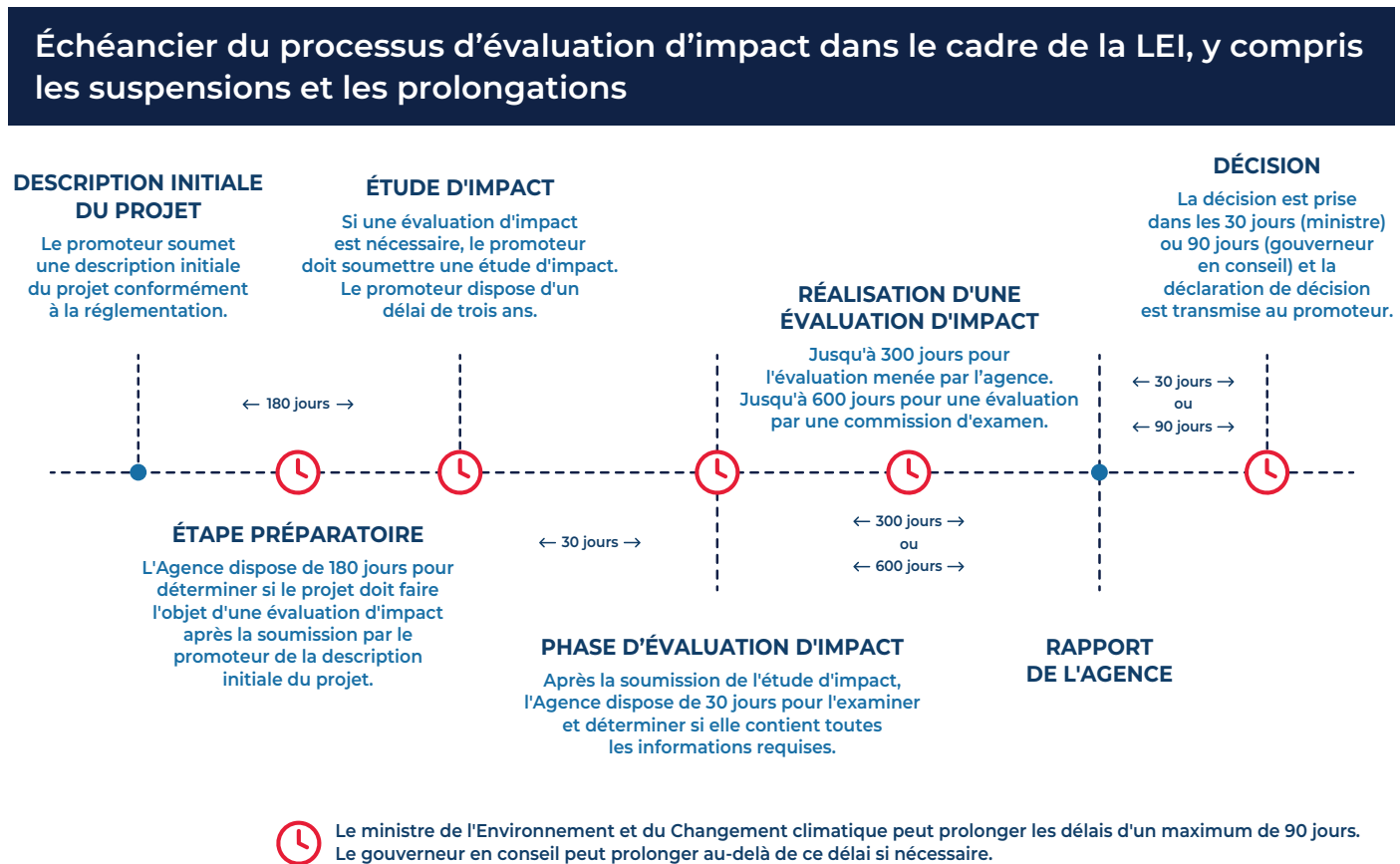
Source : Gouvernement du Canada, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, L.C. 2012, ch. 19, art. 10, 27, 38, 54; Gouvernement du Canada, *Éléments de base de l'évaluation environnementale en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, Quels sont les échéanciers et les principales étapes d'un processus d'évaluation environnementale mené par l'Agence?, 19 décembre 2023.

l'environnement, la santé, la société et l'économie⁵³. Ainsi, contrairement à la précédente *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 2012 (LCEE 2012), qui se concentrait principalement sur l'atténuation des effets négatifs sur

Une incertitude considérable a été introduite en donnant au ministre la possibilité de prolonger ou de suspendre les délais.

53. Le ministre de l'Environnement et du Changement climatique a également le pouvoir discrétionnaire de désigner un projet pour évaluation. Gouvernement du Canada, Règlement sur les activités concrètes : SOR/2019-285.

Figure 2-3



Note : Le suivi postdécisionnel n'est pas illustré ici.

Source : Gouvernement du Canada, *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, 18(1), 28(2), 37.1(2), 37(2), 65(3), 65(4); Gouvernement du Canada, *Aperçu du processus d'évaluation d'impact*, 21 juin 2024.

l'environnement⁵⁴, la LEI intègre un éventail plus large de facteurs qui doivent être considérés par les autorités lors de l'évaluation des projets⁵⁵ (voir le Tableau 2-1).

Dans le cadre de la LCEE 2012, le processus fonctionnait comme un système de délivrance de permis et visait donc à s'assurer que les projets respectaient les normes environnementales, l'approbation étant subordonnée au respect de critères réglementaires spécifiques⁵⁶. À l'inverse, la

LEI repose sur une approche systémique plus exhaustive dans son évaluation des répercussions dans leur ensemble.

Au cours des cinq années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LEI, un seul projet a franchi avec succès l'ensemble des étapes du processus, et celui-ci a duré trois ans et demi.

54. Gouvernement du Canada, *op. cit.*, note 52; Rangi Jeerakathil, « Bill C-69 : Changes to Canada's Environmental Assessment Regime », *Law Society of Saskatchewan*, 10 septembre 2020, diapositive 7.

55. Gouvernement du Canada, *Comparaison entre système d'évaluation d'impact et la LCEE 2012*, 21 juin 2024.

56. Communications personnelles avec plusieurs intervenants du secteur, octobre et novembre 2024; Maureen Killoran, « Assessing the Impact of the Impact Assessment ruling », Institut MacDonald Laurier, Webinaire, 18 décembre 2023.

Tableau 2-2

Échéancier prévu par la loi et échéancier réel pour GNL Cedar, le seul projet approuvé en vertu de la LEI		
	Échéancier prévu par la LEI	Échéancier réel
Étape préparatoire	180 jours	127 jours
Évaluation d'impact	300 jours	1026 jours
Décision par le ministre	30 jours	119 jours

Source : Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, 6 novembre 2024.

environnementale et respectait les délais prescrits⁵⁷. Lorsqu'un promoteur soumettait une description d'un projet désigné, y compris les effets environnementaux négatifs possibles, l'agence disposait de 45 jours pour déterminer si une évaluation environnementale fédérale était nécessaire⁵⁸ (voir la Figure 2-2). Le cas échéant, la phase d'évaluation environnementale durait 365 jours, ou 730 jours (24 mois) dans le cas d'un examen par une commission (généralement pour les projets plus complexes), ce qui incluait également le temps nécessaire pour que la décision soit communiquée au promoteur⁵⁹.

La LCEE 2012 a été critiquée pour sa lourdeur et son effet dissuasif sur les investissements au Canada⁶⁰. La LEI a donc réduit certains délais et on a promis que ceux-ci seraient « rigoureusement gérés afin de maintenir le processus sur la bonne

voie »⁶¹. Le délai prévu par la Loi pour la phase d'évaluation d'impact a été réduit à 300 jours pour une évaluation menée par une agence, et à 600 jours pour un examen mené par une commission⁶² (voir la Figure 2-3). Toutefois, une longue étape préparatoire a été ajoutée, ce qui a prolongé à 180 jours le délai pour la prise de décision initiale. De plus, une incertitude considérable a été introduite en donnant au ministre (ou au gouverneur en conseil) la possibilité de prolonger ou de suspendre les délais à différentes étapes et dans certaines circonstances⁶³.

Les conditions financières peuvent évoluer rapidement, pendant que le processus d'examen réglementaire traîne en longueur.

La portée élargie des critères qui doivent être examinés dans le cadre de la LEI par rapport à la LCEE 2012 exige à juste titre des consultations plus approfondies, des évaluations plus complètes et un examen de zones géographiques plus

57. L'évaluation d'un projet peut également être effectuée par l'Office national de l'énergie (ONE), la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) ou une autre autorité fédérale exerçant des fonctions de réglementation et pouvant tenir des audiences publiques, selon ce que prévoit la réglementation applicable au projet évalué. Gouvernement du Canada, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, 2012, L.C. 2012, ch. 19, art.14 (4)

58. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Politiques et orientation, Guide de préparation d'une description de projet désigné en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012, 7 juillet 2016; Gouvernement du Canada, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, 2012, art. 8(1) et art. 84(b), 29 juin 2012.

59. Dans certains cas, il est possible de prolonger de trois mois le délai de décision pour permettre à l'Agence de coopérer avec une instance donnée. Gouvernement du Canada, *ibid.*, art. 10, art. 27, et art. 54.

60. Marla Orenstein, « What Now? The Fate of Projects », Canada West Foundation, Policy Brief, novembre 2018, p. 1.

61. Selon l'ancienne ministre de l'Environnement, Catherine McKenna. Nelson Bennett, « 'Faster' environment approval for mines measured in years, not days », *Western Investor*, 1^{er} mai 2023.

62. Gouvernement du Canada, *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, art. (28), (37.1).

63. La prolongation du délai peut être décidée par l'Agence, le ministre ou le gouverneur en conseil. Gouvernement du Canada, *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, art. 2(5), 18(1), 18(3), 18(5), 19(2), 28(6), 28(7), 28(9), 36(3), 37(3), 37(4), 37(5), 37(6), 70(2).

vastes⁶⁴. Parmi les projets actuellement suspendus dans le cadre du processus d'évaluation d'impact, 25 % sont des projets pétroliers et gaziers en phase de planification, lesquels ont été suspendus par leurs promoteurs⁶⁵. Ces suspensions ont été demandées pour permettre au promoteur de fournir des informations supplémentaires ou de répondre de manière satisfaisante aux questions soulevées lors des premières consultations et de la mobilisation⁶⁶. Le fait que des projets soient suspendus par leurs promoteurs dès la phase initiale du processus de la LEI est préoccupant et témoigne de la complexité de l'ensemble du processus. En outre, la quasi-totalité des projets en cours de traitement par l'Agence canadienne d'évaluation d'impact sont actuellement dans la phase de planification initiale ou dans la phase de l'étude d'impact⁶⁷.

Au cours des cinq années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LEI, un seul projet, le projet GNL Cedar, a franchi avec succès l'ensemble des étapes du processus d'évaluation d'impact, et celui-ci a duré

trois ans et demi⁶⁸. Par contraste, au cours des cinq premières années de la LCEE 2012, 17 projets ont été évalués et approuvés⁶⁹.

Pour GNL Cedar, la phase de planification a été la seule phase à être achevée dans les délais prescrits par la Loi. La phase d'évaluation d'impact a duré trois fois plus longtemps que prévu et il a fallu près de quatre fois plus de temps pour parvenir à la prise de décision (voir le Tableau 2-2).

Le coût d'opportunité lié à l'immobilisation de millions (ou de milliards) de dollars d'investissement dans des projets dont on ne connaît pas l'échéance est immense.

L'incertitude liée aux délais d'approbation des projets complique la prise de décision en matière d'investissement. Les conditions financières comme les taux d'intérêt, le coût des matériaux et la demande du marché peuvent évoluer rapidement, pendant que le processus d'examen réglementaire traîne en longueur. Cette disparité accentue le risque, du fait que les hypothèses qui sous-tendent un projet ou sa rentabilité peuvent ne plus être valables au terme du processus d'examen.

De plus, le risque inhérent aux coûts irrécupérables – les coûts qui ne peuvent pas être recouvrés en cas de rejet ou d'annulation du projet – est amplifié. Comme nous l'avons vu plus haut, lorsque l'échéancier d'un projet est flou ou prolongé, les entreprises doivent continuer à allouer des ressources simplement pour maintenir le projet à flot. Ces investissements continus et impossibles à recouvrer, ou coûts irrécupérables, s'accumulent au

64. Meinhard Doelle et A. John Sinclair, «The new IAA in Canada: From revolutionary thoughts to reality», *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 27, novembre 2019, p. 3 et 6.

65. Huit projets sont actuellement suspendus, dont le projet de centrale électrique Black Bear et le projet de GNL Summit Lake PG, qui sont classés dans la catégorie du pétrole et du gaz en raison de la nature de leurs activités. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, consultée le 6 novembre 2024.

66. Au cours de l'étape préparatoire, l'agence consulte les autorités, les instances compétentes, les groupes autochtones, le public et d'autres intervenants, puis prépare un résumé des enjeux qui comprend les questions soulevées lors des consultations et de la mobilisation. Le promoteur doit fournir une réponse expliquant comment il entend aborder les questions soulevées. Pour le projet de centrale électrique Black Bear, plus de temps a été nécessaire pour répondre correctement au résumé des enjeux. Le projet de GNL Summit Lake PG a été suspendu pour permettre d'aligner les processus provinciaux et fédéraux, mais aussi pour fournir des renseignements plus détaillés sur le projet. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Politiques et orientation, Aperçu du processus d'évaluation d'impact, Phase 1 : Étape préparatoire, 21 juin 2024; Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, Projet de centrale électrique Black Bear, Renseignements supplémentaires, Avis de suspension de délai avec motifs, 13 septembre 2024; Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, Projet de GNL Summit Lake PG, Renseignements supplémentaires, Avis de suspension de délai avec motifs, 19 juillet 2024.

67. Il y a 19 projets en cours d'évaluation, dont trois qui font l'objet d'une «évaluation d'impact de substitution». Quatre autres projets sont en attente de désignation afin d'entamer le processus. Compilation par les auteurs. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, 13 novembre 2024.

68. Outre GNL Cedar, le seul projet à avoir fait l'objet d'une «évaluation d'impact de substitution», une évaluation d'impact n'était pas applicable dans les cas de 52 projets («évaluation non applicable»), un projet attendait toujours de commencer le processus («en attente de la description initiale du projet»), un projet a été exclu du processus («activité physique exclue»), huit projets ne nécessitaient pas d'évaluation d'impact («évaluation d'impact non requise») et un projet a terminé sa phase de planification («phase de planification pour l'évaluation d'impact») en date du 23 octobre 2024. Compilation par les auteurs. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, 23 octobre 2024.

69. Ces projets concernent le pétrole et le gaz, mais aussi les mines et les minéraux, l'énergie hydroélectrique, ainsi que les autoroutes et les routes. Compilation par les auteurs. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, 22 novembre 2024.

fil du temps, amplifiant le risque financier d'un projet.

En outre, avec des délais aussi longs, les projets sont plus susceptibles d'être touchés par des modifications apportées à la réglementation ou aux politiques publiques, ce qui contribue également à accroître le niveau de risque. Enfin, le coût d'opportunité lié à l'immobilisation de millions (ou de milliards) de dollars d'investissement dans des projets dont on ne connaît pas l'échéance est immense⁷⁰, dans la mesure où le promoteur renonce aux revenus potentiels qu'il pourrait tirer d'autres projets, ou de projets similaires situés dans des pays où le cadre réglementaire serait plus prévisible.

Bien que l'objectif de la LEI puisse avoir été de favoriser une évaluation plus exhaustive des impacts potentiels, la complexité qui en résulte et les étapes supplémentaires ont augmenté l'incertitude quant aux délais d'approbation des projets par rapport au processus simplifié de la LCEE 2012.

2.3 L'incertitude juridique liée aux contestations constitutionnelles nuit également à l'investissement

Non seulement la LEI a été largement critiquée pour la longueur et l'imprévisibilité de l'échéancier des projets, mais elle a également été contestée et dénoncée pour sa portée excessive sur le plan constitutionnel⁷¹. Quelques mois seulement après l'adoption de la Loi, le gouvernement de l'Alberta a annoncé qu'il contesterait la constitutionnalité de la LEI, du fait qu'elle instaure effectivement un droit de veto fédéral sur le développement des ressources intraprovinciales⁷². Appuyé par les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Ontario, ainsi que par le Conseil des ressources indiennes et trois communautés distinctes de Premières na-

tions, il a saisi la Cour d'appel de l'Alberta pour contester la constitutionnalité de la LEI⁷³.

La Cour s'est prononcée en mai 2022, affirmant au nom de la majorité que la LEI représentait un élargissement excessif et inconstitutionnel de la compétence du gouvernement fédéral dans un domaine de compétence provinciale⁷⁴. Selon la Cour, le gouvernement fédéral exerçait son autorité en supervisant des projets, même lorsque ceux-ci n'avaient pas d'incidence sur les champs de compétence fédérale.

La Cour suprême a jugé que certaines dispositions de la LEI étaient inconstitutionnelles, dans la mesure où le Parlement avait outrepassé sa compétence constitutionnelle.

Le jugement a été porté en appel devant la Cour suprême du Canada peu après et celle-ci a rendu sa décision le 13 octobre 2023⁷⁵. La Cour suprême a jugé que certaines dispositions de la LEI étaient effectivement inconstitutionnelles, dans la mesure où le Parlement avait « manifestement outrepassé sa compétence constitutionnelle », et que la portée de la Loi était trop vaste en ce qui concerne l'imposition de réglementations sur des questions de compétence provinciale⁷⁶.

Plutôt que d'invalider purement et simplement la législation, la Cour a laissé au Parlement le soin de la réviser pour la rendre conforme à son arrêt⁷⁷. Le gouvernement fédéral a alors émis des directives provisoires de manière à permettre la continuité du processus⁷⁸. Six mois plus tard, 32 propositions d'amendements ont été déposées pour limiter la

70. Dans le cas de GNL Cedar, le coût total du projet est estimé à 4 milliards USD, dont 3,4 milliards USD de coûts en capital. Cedar LNG, Cedar LNG Announces Positive Final Investment Decision, 25 juin 2024.

71. Sean Ralph, Ralph Cuervo-Lorens, Stephen Johnson et Elayna Dushenski, « Supreme Court of Canada Rules *Impact Assessment Act* Unconstitutional: Implications and Future Directions », McMillan LLP, 1^{er} novembre 2023.

72. Public Interest Law Clinic, *Federal Impact Assessment Act Constitutional Reference*, University of Calgary, consultée le 7 novembre 2024; Maureen Killoran *et al.*, *Alberta Court of Appeal finds federal impact assessment regime unconstitutional*, Osler, Hoskins & Harcourt, LLP, 11 mai 2022.

73. Sean Ralph, Ralph Cuervo-Lorens, Stephen Johnson et Elayna Dushenski, *op. cit.*, note 71.

74. Reference re *Impact Assessment Act*, 2022 ABCA 165, art. 425.

75. Dans ce cas, les gouvernements de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Québec, de Terre-Neuve-et-Labrador, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba ont appuyé la cause de l'Alberta. Renvoi relatif à la *Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 SCC 23.

76. Renvoi relatif à la *Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, art. 6.

77. Sean Ralph, Ralph Cuervo-Lorens, Stephen Johnson et Elayna Dushenski, *op. cit.*, note 71.

78. *Idem*; Gouvernement du Canada, Déclaration sur les dispositions provisoires relatives à l'administration de la *Loi sur l'évaluation d'impact* en attendant des modifications législatives, 10 juillet 2024.

portée de la LEI de manière à se conformer à la décision de la Cour suprême, puis le 20 juin 2024, la LEI ainsi modifiée a reçu la sanction royale et est entrée en vigueur⁷⁹.

Toutefois, la constitutionnalité de la Loi modifiée fait toujours l'objet d'un débat. En fait, plusieurs des principaux cabinets juridiques du Canada ont prévenu que ces modifications exposaient la Loi à d'autres contestations constitutionnelles⁸⁰. D'ailleurs, le gouvernement de l'Alberta s'est engagé à la contester à nouveau devant les tribunaux⁸¹. Ce désaccord persistant quant à la constitutionnalité de la LEI et la perspective d'une série de litiges juridiques ajoutent à l'incertitude des investisseurs en augmentant les risques juridiques et l'imprévisibilité liés à l'approbation des projets⁸².

Ce désaccord persistant et la perspective d'une série de litiges juridiques ajoutent à l'incertitude des investisseurs en augmentant les risques juridiques et l'imprévisibilité liés à l'approbation des projets.

Qui plus est, alors que des dispositions transitoires ont été mises en place pendant la période séparant l'arrêt de la Cour suprême de l'entrée en vigueur des modifications de la LEI, de manière à permettre aux projets de franchir les premières étapes du processus, la prise en charge des nouvelles demandes ne devait reprendre qu'à l'issue

de cette période⁸³. Cela signifie que les promoteurs potentiels ont été confrontés à un délai de huit mois pendant lequel ils n'ont même pas pu inclure leur projet dans la file d'attente.

On ne connaît pas encore tout à fait l'ampleur des conséquences de ces dispositions transitoires, puisque même si des engagements ont été pris pour faire avancer les projets, il est fort probable que le processus soit embourbé. Par ailleurs, il reste à voir quelles seront les véritables répercussions des modifications, au-delà de leur constitutionnalité, et leurs implications en ce qui concerne les échéanciers des projets et la certitude réglementaire, dans la mesure où ils n'ont pas encore été concrètement interprétés. Quoi qu'il en soit, des réformes majeures doivent encore être apportées à la LEI pour que le Canada retrouve sa place de fournisseur d'énergie fiable sur la scène internationale. Nous nous pencherons sur ces questions au chapitre 3.

79. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Modifications proposées à la *Loi sur l'évaluation d'impact*, consultée le 7 novembre 2024; Brad Gilmour *et al.*, Amendments to Impact Assessment Act released – triage or major surgery? Osler, Hoskins & Harcourt, LLP, 2 mai 2024. Gouvernement du Canada, « La *Loi sur l'évaluation d'impact* modifiée est maintenant en vigueur », Communiqué de presse, 21 juin 2024.

80. Brad Gilmour *et al.*, *ibid.*; Martin Ignasiak et Dave Bursey, « Impact Assessment Act Amendments Announced: Many Questions Still Left Unresolved », Bennett Jones LLP, 6 mai 2024; Emilie Bundock *et al.*, « Le gouvernement fédéral propose des modifications à la *Loi sur l'évaluation d'impact* afin de respecter la décision de la Cour suprême », Fasken LLP, 16 mai 2024.

81. Erik Bay, « Alberta gives Ottawa legal challenge ultimatum over Impact Assessment Act », *Global News*, 6 octobre 2024.

82. La Cour d'appel de l'Alberta avait également noté que la LEI pouvait être source d'incertitude pour les investisseurs. Ralph Cuervo-Lorens, Talia Gordner, Julia Loney, and Jeneya Clark, « Jurisdictional Battle Over the Environment Continues – Canada's *Impact Assessment Act* Legislation Found Unconstitutional », McMillan LLP, 25 mai 2022.

83. À savoir l'étape préparatoire et l'étape de l'évaluation d'impact. Sean Ralph, Ralph Cuervo-Lorens, Stephen Johnson et Elayna Dushenski, *op. cit.*, note 71; Gouvernement du Canada, Déclaration sur les dispositions provisoires relatives à l'administration de la *Loi sur l'évaluation d'impact* en attendant des modifications législatives, 10 juillet 2024.



CHAPITRE 3

Recommandations pour des évaluations d'impact efficaces

La résilience du secteur canadien du pétrole et du gaz lui a toujours permis de s'adapter à l'évolution des conditions du marché et du cadre réglementaire. Toutefois, le déclin de la compétitivité du secteur pourrait avoir des répercussions négatives importantes sur la création de richesse et la productivité. On peut citer notamment une hausse du taux de chômage, en particulier dans les régions fortement dépendantes de l'extraction des ressources, ainsi qu'une perte de recettes fiscales essentielles au financement des services publics et des infrastructures. Par ailleurs, la dégradation continue de la compétitivité du Canada a des répercussions sur la sécurité énergétique mondiale.

Face à ces risques, il est essentiel de promouvoir un cadre réglementaire stable et concurrentiel, notamment en éliminant les obstacles réglementaires à l'investissement. Ainsi, le secteur pourrait continuer de jouer son rôle de moteur de l'économie canadienne, en offrant de bons emplois aux Canadiens et en générant des recettes publiques essentielles.

Pour ce faire, le gouvernement fédéral devrait privilégier des changements ciblés dans le processus d'évaluation d'impact. Les trois recommandations clés présentées ci-après favoriseront un cadre réglementaire propice à une approbation accélérée des projets, afin de renforcer la confiance des investisseurs et donc d'attirer les investissements. Cela permettra non seulement de stimuler la croissance économique, mais aussi de faire progresser la réconciliation économique avec les communautés autochtones, tout en renforçant la réputation du Canada en tant que fournisseur d'énergie fiable sur la scène mondiale.

Recommandation n° 1 : Revenir à un système de délivrance de permis visant à ce que les projets respectent les normes environnementales, à la manière de la LCEE 2012, par opposition à la portée élargie de la LEI.

En vertu de la LCEE 2012, le processus d'évaluation visait à minimiser et à atténuer les impacts négatifs sur l'environnement. Il fonctionnait sur le modèle d'un système de délivrance de permis, dont

l'objectif était de déterminer si les projets répondaient à des normes environnementales données. L'approbation était accordée par le biais d'une « déclaration de décision », sous réserve de la conformité du projet à des critères bien définis⁸⁴. Cette approche privilégiait les considérations environnementales dans un contexte relativement restreint et spécifique au projet, en veillant à ce que les normes établies soient respectées.

En revanche, la portée beaucoup plus large de la LEI, qui comprend l'examen d'une myriade de facteurs sociaux, économiques, sanitaires et culturels, n'a fait qu'ajouter de la complexité et de l'incertitude au processus, en particulier pour les projets de grande envergure⁸⁵.

Il est essentiel de promouvoir un cadre réglementaire stable et concurrentiel, notamment en éliminant les obstacles réglementaires à l'investissement.

Martin Ignasiak, expert en réglementation du secteur de l'énergie et associé au sein de l'un des plus grands cabinets d'avocats du Canada, résume l'essence de cette recommandation dans son analyse sur la meilleure approche à adopter à la lumière de l'arrêt de la Cour suprême du Canada sur la LEI⁸⁶. Il souligne que les évaluations environnementales des projets industriels et d'exploitation de ressources ne peuvent pas s'attaquer à toutes les questions sociétales, telles que l'inégalité entre les sexes ou les défis auxquels sont confrontées les communautés autochtones.

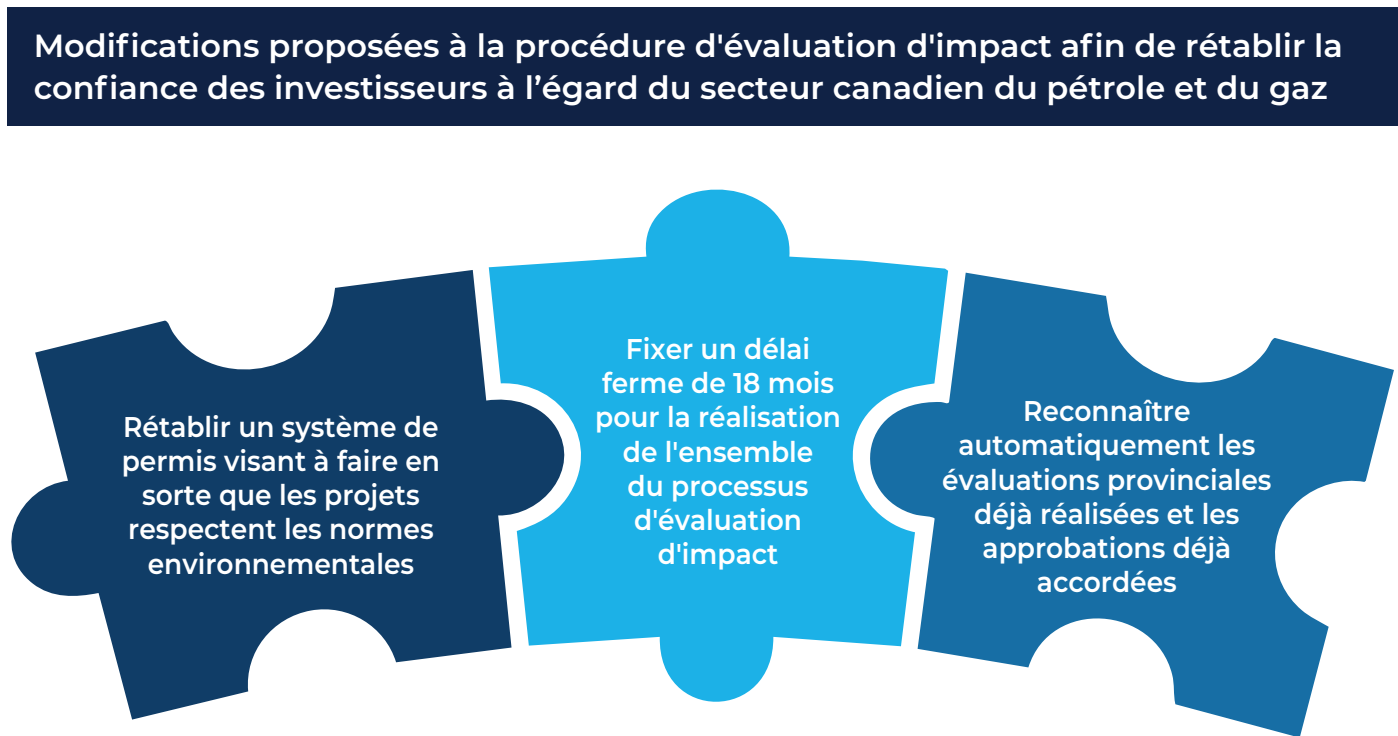
Ces évaluations devraient plutôt avoir pour objectif de permettre aux projets nécessaires de se concrétiser de manière efficace et responsable, compte tenu de leur importance stratégique et économique. M. Ignasiak soutient que la législation

84. Penny Becklumb et Tim Williams, « Le nouveau processus fédéral d'évaluation environnementale au Canada », Bibliothèque du parlement, publication no. 2012-36-E, 28 août 2012, p. 5-6. Maureen Killoran, *op. cit.* note 56.

85. Communications personnelles avec plusieurs intervenants du secteur, octobre et novembre 2024.

86. Martin Ignasiak, « Assessing the Impact of the Impact Assessment ruling », Institut MacDonald Laurier, Webinaire, 18 décembre 2023.

Figure 3-1



devrait se concentrer sur la manière de réaliser ces projets en temps voulu et de manière responsable sur le plan environnemental, avec un processus d'évaluation qui se focalise sur les effets environnementaux dans les limites de la compétence de chaque gouvernement⁸⁷.

L'examen d'une myriade de facteurs sociaux, économiques, sanitaires et culturels n'a fait qu'ajouter de la complexité et de l'incertitude au processus.

Remettre l'accent spécifiquement sur l'évaluation environnementale préparerait le terrain pour la mise en œuvre de nos deuxième et troisième recommandations.

Recommandation n° 2 : Fixer un délai ferme de 18 mois pour la réalisation de l'ensemble du processus d'évaluation d'impact.

Cette recommandation implique :

- a) le retrait du pouvoir ministériel de suspendre ou de prolonger les délais; et
- b) la mise en œuvre de mécanismes d'application stricts, assortis de sanctions en cas de non-respect du délai.

Nous recommandons de fixer un délai ferme pour les évaluations standards et celles menées par une commission d'examen afin de concilier les exigences en matière de rigueur, de transparence

87. *Idem.*

et d'efficacité⁸⁸. Un délai de 18 mois (548 jours) améliorera la prévisibilité et la faisabilité du projet du point de vue des investisseurs. À titre de comparaison, l'objectif de la *National Environmental Policy Act* (NEPA) aux États-Unis est de réaliser l'ensemble des évaluations et approbations fédérales dans un délai de deux ans (730 jours) pour les grands projets d'infrastructure⁸⁹. Le délai proposé de 18 mois sera rendu possible par la mise en œuvre de notre première recommandation.

Nous recommandons de fixer un délai ferme afin de concilier les exigences en matière de rigueur, de transparence et d'efficacité.

Dans un souci de sécurité pour les promoteurs de projets et les investisseurs, cet échéancier doit être contraignant, quel que soit le type d'évaluation. Par conséquent, certaines conditions sont nécessaires, telles que le retrait du pouvoir ministériel de suspendre ou de prolonger les délais⁹⁰, ainsi que la mise en œuvre de mécanismes d'application assortis de sanctions en cas de non-respect des délais par les autorités. Ces mécanismes doivent être suffisamment rigoureux de manière à décou-

rager les retards inutiles ou l'imposition d'exigences supplémentaires aux promoteurs de projets sans justification claire ou motivées par des considérations politiques.

Un possible mécanisme pourrait prévoir l'approbation automatique d'un projet si la procédure dépasse le délai prévu sans qu'une décision ait été rendue. Toutefois, cette approche doit être définie avec prudence, de manière à éviter des conséquences inattendues, notamment en incitant les promoteurs à ralentir la procédure dans l'espoir d'obtenir l'approbation de projets assortis de risques environnementaux importants. À cette fin, des responsabilités et des critères précis peuvent être définis tant pour les promoteurs que pour les autorités, afin de s'assurer que les projets répondent aux exigences de base avant qu'une approbation par défaut ne puisse s'appliquer.

Recommandation n° 3 : Reconnaître automatiquement les évaluations provinciales déjà réalisées et les approbations déjà accordées.

Pour remédier aux incertitudes constitutionnelles et juridiques liées à la LEI, les évaluations provinciales déjà réalisées et les approbations déjà accordées devraient être automatiquement reconnues. Cette approche respecte les compétences provinciales en matière de ressources naturelles et élimine le risque de contestations juridiques motivées par l'élargissement excessif de la compétence fédérale. En vertu de la LEI, en revanche, la plupart des grands projets doivent être approuvés à la fois par le gouvernement fédéral et par le gouvernement provincial⁹¹.

Cette approche permet de remédier à l'une des critiques formulées à l'égard de la LEI, à savoir qu'elle est susceptible de faire double emploi ou d'entrer en conflit avec les mécanismes provinciaux, causant ainsi des inefficacités et des retards. La reconnaissance automatique permettrait aux promoteurs de projets de mieux comprendre les délais à respecter en évitant que plusieurs niveaux d'évaluation ne se succèdent pour un même projet.

Une telle approche existe déjà en Colombie-Britannique, où les évaluations d'impact peuvent être déléguées aux autorités provinciales ou

88. Actuellement, en vertu de la LEI, le délai prévu par la loi pour l'examen d'un projet standard par l'Agence est de 510 à 570 jours au maximum, sans compter la phase d'étude d'impact, qui est entièrement menée par le promoteur et qui peut s'étaler sur trois ans (voir la Figure 2-3). Ce délai comprend une phase de planification de 180 jours, une phase d'étude d'impact de 300 jours et une phase de prise de décision de 30 jours pour le ministre et de 90 jours pour le gouverneur en conseil. Le temps alloué au promoteur pour préparer et soumettre une étude d'impact n'est pas pris en compte ici, ni le suivi post-décisionnel. Pour les évaluations par une commission, le délai prévu par la loi est de 810 à 870 jours. Ce délai comprend une phase de planification de 180 jours, une phase d'étude d'impact de 600 jours et une phase de prise de décision de 30 jours pour le ministre et de 90 jours pour le gouverneur en conseil, mais, là encore, ce délai ne tient pas compte de la phase de préparation de l'étude d'impact effectuée par le promoteur. *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, sections 18(1), 28(2), 65(3), 65(4); Gouvernement du Canada, Aperçu du processus d'évaluation d'impact, 21 juin 2024; *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, sections 18(1), 37(2), 65(3), 65(4); Gouvernement du Canada, Aperçu du processus d'évaluation d'impact, 21 juin 2024.

89. La NEPA est l'équivalent américain de la LEI, bien que son champ d'application soit principalement centré sur l'environnement, à l'instar de la LCEE, 2012. Donald J. Trump, « Presidential Executive Order on Establishing Discipline and Accountability in the Environmental Review and Permitting Process for Infrastructure », Décret présidentiel, 15 août 2017.

90. Les promoteurs devraient toujours disposer du pouvoir de suspendre le processus sous certaines conditions, notamment si des informations supplémentaires sont requises. Les promoteurs sont déjà indirectement pénalisés par le non-respect des délais, sous forme de pertes de profits, de coûts irrécupérables, etc.

91. Marla Orenstein, « Competitive Canada: Recommendations to Improve Federal Assessment for Major Projects », Canada West Foundation, septembre 2023, p. 5.

autochtones si celles-ci ont démontré qu'elles respectent les normes fédérales par un processus dit de substitution⁹². Les avantages de cette démarche transparaissent dans l'approbation du projet GNL Cedar, qui a fait l'objet d'une seule évaluation provinciale par le bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique, sans passer par une évaluation fédérale supplémentaire⁹³. En évitant la redondance des évaluations fédérales et provinciales, le processus d'examen et d'approbation du projet a été rationalisé et les complexités juridiques ont été réduites.

En vertu de la LEI, la plupart des grands projets doivent être approuvés à la fois par le gouvernement fédéral et par le gouvernement provincial.

Actuellement, aucun des projets initiés en Colombie-Britannique ne figure dans le registre de la LEI pour être soumis à la procédure d'évaluation standard. Tous les projets admissibles ont opté pour l'approche de substitution, ce qui indique clairement que les promoteurs reconnaissent les avantages de cette option⁹⁴.

La Colombie-Britannique est la seule province à avoir signé une telle entente de substitution avec Ottawa, comme cela est rendu possible par la LEI, qui lui permet de mener des évaluations qui respectent à la fois les exigences fédérales et provin-

ciales⁹⁵. Notre recommandation aurait pour effet d'étendre automatiquement cet arrangement à l'ensemble des autres provinces canadiennes.

En combinaison avec les deux premières recommandations, la reconnaissance automatique des évaluations provinciales dans un système harmonisé garantirait l'efficacité de l'examen des projets et renforcerait la confiance des investisseurs en clarifiant le cadre réglementaire et en renforçant le fédéralisme coopératif.

92. Comme le souligne l'article 31(1) de la LEI; Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Politiques et orientation, Aperçu du processus d'évaluation d'impact, Phase 3 : Évaluation d'impact, 21 juin 2024.

93. Il s'agissait d'une « étude d'impact par substitution », un processus dans le cadre duquel une province effectue des évaluations environnementales de manière à satisfaire aux exigences législatives fédérales et provinciales. En vertu de la LEI, le gouvernement fédéral conserve le pouvoir de décision final sur l'approbation des projets en fonction de leurs impacts potentiels dans les limites de la compétence fédérale. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, Projet de GNL Cedar, Renseignements supplémentaires, Avis d'approbation de la substitution en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact, 24 janvier 2020; Marla Orenstein, *op. cit.*, note 91, p. 6.

94. Cinq projets sont actuellement inscrits au Registre canadien d'évaluation d'impact : un est en phase de planification, un nécessite une évaluation par une commission et trois sont des évaluations d'impact par substitution. Compilation par les auteurs à partir de Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, 19 novembre 2024.

95. Marla Orenstein, *op. cit.*, note 91, septembre 2023, p. 6.

CONCLUSION

Pour que les Canadiens et les Canadiennes puissent tirer parti des ressources naturelles abondantes de leur pays, il est essentiel de favoriser le développement responsable de son secteur pétrolier et gazier, de manière à créer des emplois bien rémunérés et de stimuler la prospérité économique dans toutes les régions. À cette fin, des mesures décisives doivent être prises pour mettre en œuvre des politiques fiscales compétitives et simplifier les processus réglementaires afin de réduire les obstacles auxquels se heurtent les entreprises. De telles mesures contribueront à attirer des flux de capitaux, renforçant ainsi la compétitivité des producteurs canadiens sur le marché mondial.

Il est essentiel de remédier aux enjeux auxquels est confronté le secteur du pétrole et du gaz, comme nous l'avons exposé au chapitre 1. Ce secteur contribue de manière essentielle au PIB du Canada, au financement des services publics et au renforcement de la sécurité énergétique mondiale. Or, malgré son importance, les investissements dans les projets pétroliers et gaziers continuent d'être redirigés vers d'autres pays plus attrayants, comme les États-Unis. Cette tendance pourrait s'intensifier avec l'élection récente d'un nouveau gouvernement américain encore plus favorable au secteur pétrolier et gazier.

Ce recul en matière de compétitivité représente un défi important pour le secteur, et fait ressortir la nécessité d'un contexte commercial et réglementaire qui soutienne et accélère le développement de projets d'infrastructure à grande échelle. Un cadre réglementaire stable et prévisible est essentiel pour attirer les investissements et favoriser la croissance des secteurs au cœur de l'économie canadienne. Cependant, comme nous le soulignons au chapitre 2, le contexte réglementaire de ces types de projets au Canada est truffé d'incertitudes, notamment au regard de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Premièrement, l'incertitude liée aux échéances est source d'ambiguïté pour les promoteurs de projets et dissuade les investisseurs potentiels⁹⁶.

96. La prolongation du délai peut être décidée par l'Agence, le ministre ou le gouverneur en conseil. *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, sections 18(3), 18(5), 28(6), 28(7), 28(9), 36(3), 37(3), 37(4), 37(6), 65(5), 65(6), 70(2), 130(2).

Ces délais prolongés et incertains compromettent les investissements essentiels au secteur, comme l'a reconnu le gouvernement fédéral : « Nous reconnaissons que, même si la réglementation responsable est essentielle, les processus complexes de réglementation et de délivrance de permis peuvent entraver la compétitivité économique du secteur et accroître le niveau de risque en matière d'investissement pour les promoteurs »⁹⁷. Bien que cette déclaration se rapporte aux projets miniers, elle est tout à fait applicable au secteur pétrolier et gazier.

Malgré son importance, les investissements dans les projets pétroliers et gaziers continuent d'être redirigés vers d'autres pays plus attrayants, comme les États-Unis.

Deuxièmement, l'incertitude juridique qui persiste autour de la constitutionnalité de la LEI et de ses modifications amplifie le risque et l'imprévisibilité liés à l'approbation des projets⁹⁸. Cette question non résolue contribue à la précarité de l'environnement dans lequel évoluent les parties prenantes, à la perte de confiance dans le processus réglementaire et au report potentiel d'investissements et d'initiatives de développement pourtant essentiels.

Il est indispensable de remédier à ces difficultés pour éviter que la position du Canada sur le marché mondial de l'énergie ne s'érode davantage et pour saisir les nouvelles opportunités qui se présentent dans un paysage énergétique en constante évolution. À cet effet, le chapitre 3 présentait les recommandations suivantes :

1. Revenir à un système de délivrance de permis visant à ce que les projets respectent les

97. Gouvernement du Canada, *Stratégie canadienne sur les minéraux critiques. De l'exploration au recyclage : alimenter l'économie verte et numérique du Canada et du monde entier*, Ministère des Ressources naturelles, 2022, p. 24.

98. La Cour d'appel de l'Alberta avait également noté que la LEI pouvait être source d'incertitude pour les investisseurs. Ralph Cuervo-Lorens *et al.*, « Jurisdictional Battle Over the Environment Continues – Canada's Impact Assessment Act Legislation Found Unconstitutional », McMillan LLP, 25 mai 2022.

normes environnementales, à la manière de la LCEE 2012, par opposition à la portée élargie de la LEI.

2. Fixer un délai ferme de 18 mois pour la réalisation de l'ensemble du processus d'évaluation d'impact. Cela implique :
 - a) le retrait du pouvoir ministériel de suspendre ou de prolonger les délais; et
 - b) la mise en œuvre de mécanismes d'application stricts, assortis de sanctions en cas de non-respect du délai.
3. Reconnaître automatiquement les évaluations provinciales déjà réalisées et les approbations déjà accordées.

Par ces réformes, le gouvernement fédéral serait sur la bonne voie pour mettre en œuvre un processus conciliant la protection de l'environnement et la prévisibilité.

Par ces réformes, le gouvernement fédéral serait sur la bonne voie pour mettre en œuvre un processus conciliant la protection de l'environnement et la prévisibilité indispensable aux investisseurs, favorisant ainsi les progrès à long terme dans l'intérêt de l'ensemble de la population canadienne.

À PROPOS DES AUTEURS



KRYSTLE WITTEVRONGEL

Krystle est directrice de la recherche à l'IEDM. Elle est titulaire d'une maîtrise en politiques publiques, d'une maîtrise en sciences et de deux diplômes de premier cycle de l'Université de Calgary, où elle a obtenu plusieurs bourses pour son travail exceptionnel aux cycles supérieurs. Reconnue pour ses solides compétences analytiques et son profond engagement en faveur de politiques publiques saines, Krystle est devenue chercheuse associée à l'IEDM en 2019 et a officiellement rejoint l'équipe en février 2021. Elle a travaillé auparavant à la School of Public Policy de Calgary, où elle s'est spécialisée dans la recherche en matière de politiques de santé et a publié nombre d'articles dans diverses revues universitaires spécialisées. Au fil de sa carrière, Krystle s'est imposée par son dévouement en tant que professionnelle des politiques publiques, mobilisant son expertise pour influencer l'élaboration et l'analyse de politiques significatives.



GABRIEL GIGUÈRE

Gabriel est analyste senior en politiques publiques à l'IEDM. Détenteur d'une maîtrise en études politiques appliquées avec un cheminement en politiques publiques et internationales de l'Université de Sherbrooke, il est un passionné des questions politiques tant provinciales que fédérales. Cette passion s'est confirmée et amplifiée à la suite de son expérience sur la colline parlementaire à Ottawa. Son projet final de maîtrise a porté sur la priorité accordée à la création d'emplois ou à la protection de l'environnement au sein de la population canadienne. Gabriel est également titulaire d'un baccalauréat en science politique de l'Université du Québec à Montréal. Il s'est joint à l'équipe de l'IEDM en décembre 2021.



Institut économique de Montréal

910, rue Peel, bureau 600, Montréal (QC) H3C 2H8 - T 514.273.0969

150, 9^e Avenue SW, bureau 2010, Calgary (AB) T2P 3H9 - T 403.478.3488

170, avenue Laurier Ouest, bureau 712/714, Ottawa (ON) K1P 5V5

iedm.org

ISBN 978-2-925043-33-1