



S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

sur le projet de loi n° 37, *Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*

Février 2014

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Conseil du patronat du Québec –
Février 2014

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1^{er} trimestre 2014

Commentaires du Conseil du patronat du Québec sur le projet de loi n° 37, *Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*

Février 2014

Introduction

Selon le Conseil du patronat, la création de la richesse d'une manière responsable et durable est une priorité absolue pour le Québec, et la seule stratégie qui se présente à lui pour offrir à sa population la prospérité à laquelle elle aspire. L'émergence de l'industrie du gaz de schiste constitue une occasion d'enrichir le Québec qui ne se présente pas souvent. La question n'est pas de décider si cette industrie doit se développer ou non, mais bien dans quelles conditions. Lors des consultations qu'avait menées le BAPE, en 2010, le Conseil du patronat a présenté un mémoire étayé sur le sujet¹, abordant, entre autres, la protection de l'eau, les avantages pour l'économie, la substitution du gaz québécois au gaz de l'Ouest et la fiscalité. Nous ne reprenons pas ici tous les éléments contenus dans notre mémoire, mais nous souhaiterions qu'ils soient considérés comme faisant partie de nos commentaires sur la question.

Les avantages d'une production locale de gaz

Dans l'équation énergétique, le Conseil du patronat considère qu'il est important de recourir à plusieurs formes et sources d'énergie en fonction de leurs caractéristiques respectives. Les besoins sont diversifiés et les différentes formes d'énergie peuvent répondre à ces besoins chacune à leur façon, tout en étant complémentaires.

Même si l'hydroélectricité satisfait une partie importante (40 %) de nos besoins en énergie, il faut se rappeler que les combustibles fossiles en comblent la plus grande part (52 %) et qu'ils ne sont pas près de disparaître. D'une part de 52 % de combustibles fossiles, 39 % sont constitués de pétrole et 13 % de gaz naturel.

Le gaz naturel plus spécifiquement comporte de nombreux avantages qui le rendent difficile à remplacer pour certains usages, notamment industriels. De plus, le gaz naturel pourrait se substituer avantageusement aux produits pétroliers dans les usages de chauffe et certains types de transport, contribuant ainsi à réduire les gaz à effet de serre. Par exemple, dans le segment de marché du transport lourd, le recours à l'électricité n'est pas envisageable sur un horizon à court et à moyen termes. Par contre, faire passer les véhicules lourds du diesel

¹ Conseil du patronat du Québec. *Pour un développement durable et diligent*, mémoire soumis au BAPE dans le cadre des audiences sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec, novembre 2010. <http://www.cpq.qc.ca/assets/files/memoires/2010/memoire1110b.pdf>

au gaz naturel est une solution prometteuse. Les avantages d'une utilisation accrue du gaz naturel sont donc nombreux.

Tout notre gaz est actuellement importé de l'Ouest canadien. Le développement d'une industrie du gaz de schiste locale permettrait au Québec d'améliorer à terme sa balance commerciale interprovinciale, de diminuer légèrement le prix du gaz au Québec et d'améliorer la sécurité de son approvisionnement d'un bien énergétique essentiel. Nos importations de gaz s'élèvent à environ 1,4 G\$ par année². Produire le gaz ici permettrait de déplacer vers le Québec une partie de l'activité économique, donc de la richesse, qui est actuellement créée dans d'autres provinces.

Incidemment, remarquons que le Québec importe déjà du gaz de schiste qui provient de l'Alberta ou de la Colombie-Britannique, et qui est mélangé avec le gaz conventionnel de ces mêmes provinces. Comme on ne découvre plus de gaz naturel ordinaire dans les provinces de l'Ouest, la part du gaz de schiste dans les importations ira en augmentant de toute manière.

Ailleurs en Amérique du Nord, on exploite le gaz de schiste de façon sécuritaire. Que ce soit aux États-Unis, qui connaissent depuis plusieurs années une forte croissance dans ce secteur, ou de ce côté-ci de la frontière, en Alberta et en Colombie-Britannique, cette industrie a réussi à se développer à grande échelle sans provoquer les conséquences catastrophiques qu'appréhendent les opposants à cette industrie au Québec.

Certes, certains pays ont imposé un moratoire sur l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste à un certain moment au cours des dernières années afin de mener des études exhaustives sur les impacts environnementaux liés à l'extraction par fracturation hydraulique. Mais la plupart de ces pays, qui disposent de normes de sécurité similaires aux nôtres, ont levé leur moratoire depuis ou sont sur le point de le faire à la suite des résultats de leurs études. Le Parlement européen a exprimé sa position officielle en novembre 2012 dans la foulée du dépôt de rapports concluant que les risques peuvent être mitigés par l'adoption de meilleures pratiques. Il arrivait aussi à la conclusion que le gaz de schiste était une occasion à saisir plutôt qu'une menace à éviter³.

En se basant sur les études existantes, le Conseil du patronat estime que les risques associés à l'extraction du gaz de schiste sont gérables, comme dans beaucoup d'activités industrielles, et qu'un bon encadrement législatif permettrait le développement sécuritaire de cette industrie dans l'intérêt de toute la population québécoise.

Il est certes sage de la part du gouvernement du Québec de mener des études environnementales sur l'exploitation du gaz de schiste, qui devraient essentiellement servir

² Estimations basées sur une étude de SECOR. La consommation annuelle de gaz naturel au Québec s'élève à environ 215 milliards de pieds cubes (6 milliards m³). En prenant le prix AECO moyen des 12 dernières années, soit 0,205 \$ le m³, on arrive à une valeur d'importation d'environ 1,25 G\$ par année. À ce chiffre, il faut ajouter le coût des services de transport du gaz entre l'Alberta et le réseau de Gaz Métro, lesquels varient entre 150 et 220 M\$ par année, selon l'année. Aussi, selon la Commission sur les enjeux énergétiques, les importations de gaz s'élevaient à 1,4 G\$ en 2011.

³ <http://www.shalegas-europe.eu/en/index.php/news-room/blog/entry/the-european-commission-s-communication-and-recommendation-on-the-exploration-and-production-of-shale-gas>

à compléter les études menées ailleurs dans le monde ces dernières années. Le Québec possède-t-il un territoire et un sol si différents des autres pays de sorte que les risques encourus par l'exploitation du gaz de schiste seraient plus élevés ici qu'ailleurs?

Il nous apparaît également primordial qu'une étude approfondie soit effectuée sur l'impact économique de l'exploitation du gaz de schiste afin d'apprécier l'ampleur des retombées économiques que pourrait générer ce secteur d'activité dans plusieurs régions du Québec, et ce, pour les décennies à venir. Des milliers d'emplois directs et indirects bien rémunérés pourraient être créés dans plusieurs municipalités du Québec. En ayant à notre disposition une étude indépendante sur l'impact économique de l'exploitation du gaz de schiste, le gouvernement et la population pourraient connaître les conséquences sur l'économie du Québec d'exploiter ou non les ressources gazières sur notre territoire, et, ainsi, mettre en perspective les éventuels risques environnementaux.

L'acceptabilité sociale

Évidemment, la question de l'acceptabilité sociale est très importante, en particulier lorsqu'il est question d'une nouvelle industrie avec laquelle la population n'est pas familière. Pour que l'industrie puisse se développer harmonieusement, les populations touchées doivent être convaincues que l'exploitation se fera selon les meilleures pratiques en matière de sécurité et d'environnement.

Le Conseil du patronat du Québec note d'emblée que le climat dans lequel le débat sur l'industrie s'est fait au début était loin d'être constructif et serein. Dans les deux camps, « prodéveloppement » et « antidéveloppement », chacun a présenté des données et des arguments perçus par l'autre comme non crédibles et exagérés. Pour les uns, on minimisait les risques et on exagérait les retombées positives; pour les autres, on prévoyait des impacts environnementaux catastrophiques, voire apocalyptiques. Des deux, la population ne savait plus en qui croire et ne savait plus que penser. Plutôt que reposer sur la raison, la plupart des attaques étaient essentiellement basées sur l'idéologie et l'émotivité.

Les citoyens, et en particulier ceux qui résident dans des régions où il y a un potentiel d'exploitation, peuvent avoir des craintes compréhensibles au regard du développement de l'industrie, notamment en ce qui a trait au processus de fracturation et à l'injection dans le sol de produits chimiques.

Selon nous, l'acceptabilité sociale et le processus d'information et de familiarisation avec cette industrie ainsi que de validation de ses pratiques ne requièrent aucunement l'imposition d'un moratoire officiel alors même qu'il y a actuellement un moratoire de facto, et qu'on attend les conclusions de nouvelles études. Nous croyons plutôt que la meilleure façon d'informer concrètement le public sur les répercussions de l'exploitation de gaz de schiste serait d'autoriser des projets de démonstration d'extraction de gaz naturel dans un contexte bien contrôlé, dans le cadre d'un partenariat entre l'industrie et le gouvernement.

Un tel projet permettrait d'acquérir une expérience concrète sur la façon dont le gaz de schiste pourrait être exploité de façon sécuritaire, dans le respect de la population locale et de l'environnement. L'exploration n'est clairement pas une fin en soi. Pour en faire une source de création de richesse, il faut éventuellement exploiter les richesses naturelles, comme le Québec l'a fait tout au long de son histoire, dans différents domaines. Dans une première étape, un projet de démonstration pourrait être mené dans un territoire relativement peu peuplé et où la population locale ne s'oppose pas à une telle expérience.

Le projet de loi devrait permettre à une municipalité où il existe une volonté d'expérimenter l'exploration du gaz de schiste de se soustraire de la liste des territoires couverts dans son annexe. La décision municipale devrait être sanctionnée par un processus démocratique, dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation municipale, par exemple. La MRC pourrait avoir droit de veto sur le projet pilote s'il comportait des répercussions dommageables (spillover effects) pour des territoires voisins qui seraient assujettis au moratoire. Toutefois, des critères permettant d'estimer qu'une répercussion est dommageable devraient être bien précisés d'avance.

Un tel projet permettrait de rassurer la population et d'établir les conditions nécessaires pour qu'émerge une acceptabilité sociale basée sur de l'information concrète plutôt que contrée par des campagnes de peur. Il permettrait également aux entreprises concernées, aux investisseurs, aux gouvernements et aux divers intervenants économiques locaux et provinciaux d'acquérir toute l'expertise et les connaissances nécessaires pour explorer éventuellement cette ressource à une plus grande échelle. Il permettrait au gouvernement, en outre, de compter sur des renseignements pertinents et de mieux comprendre l'industrie, dans l'optique d'établir des politiques industrielles, fiscales et environnementales judicieuses et de fixer le bon cadre réglementaire et le bon niveau de redevances pour ce type de ressource. Il constituerait finalement l'occasion d'établir les conditions techniques et les paramètres d'accords de partage de renseignements confidentiels et sensibles (telle la composition chimique du liquide de fracturation) entre le promoteur et le gouvernement. L'exemple du partenariat entre le gouvernement et l'industrie pour l'exploration à l'île d'Anticosti, que nous avons d'ailleurs salué, pourrait servir de modèle.

Bien sûr, l'établissement d'activités d'exploration et d'exploitation dans un environnement peu peuplé comporte des avantages et des inconvénients. Parmi les inconvénients figure l'absence d'infrastructures, notamment de transport, ce qui nécessite de nombreux investissements et peut donc occasionner une perturbation des milieux.

Signal envoyé par un moratoire

Le Conseil du patronat du Québec souhaite également faire une mise en garde sur les signaux négatifs qu'enverrait un moratoire sur l'exploitation du gaz de schiste. Les entreprises d'exploration gazière ont déjà investi des millions de dollars; elles ont subi et subiront encore les contrecoups financiers d'une telle politique (notamment par la perte de capitalisation boursière et de possibilités de profits futurs). L'investissement de ces

compagnies s'est fait en prévision qu'une exploitation gazière au Québec serait légale et possible à moyen terme. Changer les règles d'exploitation en cours de route est non seulement dommageable pour les entreprises ayant préalablement investi dans divers projets d'exploration gazière, mais envoie également un mauvais signal de la part du gouvernement provincial aux investisseurs non seulement dans ce domaine, mais aussi dans d'autres champs d'activité. Une fois la confiance perdue, beaucoup de temps et d'efforts seront requis pour la rétablir.

Ce moratoire représenterait un exemple patent de risque d'instabilité politique que les investisseurs, locaux et internationaux, essaient d'évaluer avant d'allouer leurs budgets d'exploration parmi une panoplie d'occasions à travers le globe. Un moratoire, après que les permis ont été accordés, envoie le signal que le gouvernement est capable de revenir sur sa parole en retirant des permis d'exploration. Les permis, qui ont été obtenus par des promoteurs dans le respect d'une série de conditions et contre un investissement financier, représentent une sorte de contrat entre l'État et les promoteurs. La suspension des permis constitue donc une rupture de contrat qui, si elle n'est pas indemnisée, envoie un signal négatif aux investisseurs dans tous les domaines, et non uniquement celui du gaz de schiste. Or, le projet de loi no 37, à son article 5, précise expressément qu'aucune indemnité ne serait versée.

Par ailleurs, un autre problème relatif aux permis et aux loyers est que les entreprises sont obligées de faire des travaux pour conserver leur permis, mais elles n'auront pas la possibilité de le faire avec un moratoire. Elles devront ainsi payer des loyers sans être en mesure d'utiliser leurs permis. Certains éléments ne se tiennent pas.

Finalement, notons que la portée du projet de loi peut être très vaste et incertaine puisque le gouvernement se garde la possibilité d'étendre encore le moratoire aux municipalités dont les limites sont contiguës à celles déjà visées à l'annexe du projet de loi.

Conclusion

Plutôt qu'imposer un moratoire additionnel, le gouvernement devrait s'attarder à fournir dans les meilleurs délais un cadre légal favorisant l'essor de ce secteur d'activité économique. Ce cadre instaurerait notamment des balises afin de réduire au minimum possible les risques environnementaux. Il est prioritaire que le gouvernement adopte dans les meilleurs délais une loi sur les hydrocarbures définissant le cadre réglementaire pour l'exploration et l'exploitation dans lequel l'industrie pourrait se développer et réduire l'incertitude nuisible à l'investissement privé et à la croissance économique. Du même coup, il faudrait déterminer le cadre fiscal, incluant les redevances. Le Conseil du patronat comprend le principe de maximiser la rente sur les ressources naturelles au profit de la population québécoise dans son ensemble. La poursuite de cet objectif doit tenir compte néanmoins de la rentabilité potentielle des investissements et de la concurrence que se font les divers États à travers le monde pour attirer ces investissements.